Н. Н. БѢЛЯВСКІЙ.
Профессоръ Имп. Училища Правовѣдѣнія.

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО.

(Административное право).

Конспектъ лекцій
(вмѣсто литографированныхъ записокъ).

Изданіе третье дополненное.

Петроградъ.
Типографія Т-ва „Екатерингофское Печатное Дѣло", Екатеринг. пр., 7.
1915 г.

Н. Н. БѢЛЯВСКІЙ,

Профессоръ Имп. Училища Правовѣдѣнія.

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО.

(Административное право).

Конспектъ лекцій

(вмѣсто литографированныхъ записокъ).

Изданіе третье дополненное.

Петроградъ.

Типографія Т-ва „Екатерингофское Печатное Дѣло", Екатеринг. пр., 7

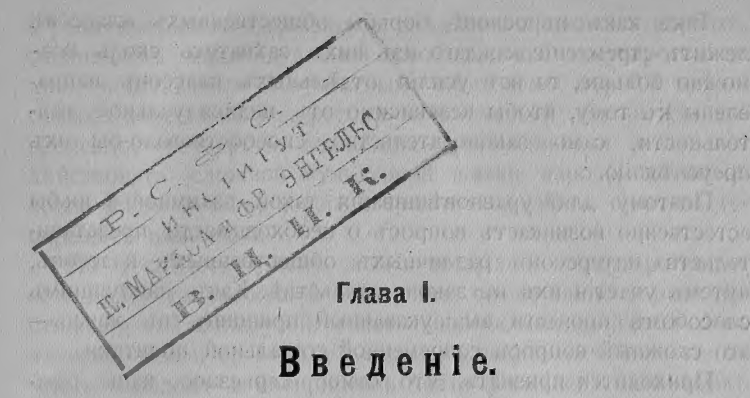
1915 г.

Предисловіе.

Настоящее изданіе, въ качествѣ краткаго повторительнаго курса, преслѣдуетъ исключительно учебныя цѣли.

Догматическому изложенію дѣйствующаго русскаго законодательства иногда предпосылаются историко-сравнительные очерки изъ области западно-европейскаго права.

Петроградъ. Мартъ м. 1915 г.



Глава I.

Введеніе.

§ 1. Односторонность соціальныхъ теорій.

Наша многовѣковая цивилизація очень сложна: въ ней воплощаются всѣ вопросы, когда либо волновавшіе человѣчество.

Въ настоящій моментъ мы не живемъ въ одномъ изъ періодовъ устойчивости общественной мысли, когда господствуетъ признанный всѣми соціальный идеалъ; мы переживаемъ періодъ анализа, когда прежній идеалъ началъ утрачивать свою силу, а новый недостаточно еще опредѣлился.

Въ борьбѣ теорій соціализма и индивидуализма, власти и свободы, альтруизма и эгоизма, централизаціи и децентрализаціи, проявляются усилія людей, направленныя къ достиженію идеала государственной политики—общаго благоденствія гражданъ.

Но разсматривая приложеніе этихъ теорій на практикѣ, нельзя не придти къ выводу, что онѣ грѣшатъ одною общей ошибкою, именно, интересы одной группы населенія, одного класса общества отождествляютъ съ интересами всего народа.

Каждая соціальная теорія одностороння, партійна, такъ какъ своею исходною точкою беретъ защиту интересовъ какого-либо общественнаго класса въ ущербъ другимъ группамъ населенія. Исторія любого народа даетъ намъ примѣры, подтверждающіе сказанное. Всюду можно констатировать, что отдѣльные общественные классы, отдѣльныя сословія, лица отдѣльныхъ профессій стремились къ возвышенію, оставляя позади другіе общественные элементы, менѣе подготовленные къ житейской борьбѣ.

Такъ какъ въ основѣ борьбы общественныхъ классовъ лежитъ стремленіе каждаго изъ нихъ захватить сколь возможно больше, то всѣ усилія отдѣльныхъ классовъ направлены къ тому, чтобы независимо отъ индивидуальной дѣятельности, само законодательство способствовало-бы ихъ преуспѣянію.

Поэтому для уравновѣшиванія такой взаимной борьбы естественно возникаетъ вопросъ о необходимости представительства интересовъ различныхъ общественныхъ классовъ, путемъ участія ихъ въ законодательствѣ. Какъ наилучшимъ способомъ провести вышеуказанный принципъ въ жизнь— это сложный вопросъ современной соціальной политики.

Приходится признать, что самое серьезное наше бѣдствіе состоитъ именно въ той глубокой розни, которая существуетъ теперь между выдающимися умами относительно тѣхъ принциповъ, твердость которыхъ есть первое условіе соціальнаго порядка. Общество современное особенно нуждается въ умиротвореніи, соціальная борьба нынѣшняго времени должна обезпечить правильный ходъ прогресса, примиривъ свободу и власть, права и обязанности каждаго гражданина.

§ 2. Значеніе и характеръ государственной власти.

Цѣль государства не заключается, какъ учили послѣдователи абстрактной философіи, только въ установленіи и поддержаніи правового порядка и охраненіи личной свободы. Когда борьба общественныхъ классовъ обнаружила несостоятельность доктрины, требовавшей абсолютной свободы и абстрактнаго равенства, то стала чувствоваться потребность въ сильной и самостоятельной государственной власти, которая стояла-бы надъ отдѣльными общественными классами и подчиняла-бы частные, исключительные интересы этихъ классовъ общимъ интересамъ государственнаго организма.

Выступаютъ на сцену интересы общественные, требующіе согласованной дѣятельности отдѣльныхъ группъ населенія, умѣнья желать того, чего желаютъ другіе и способности подчинять свои интересы интересамъ другихъ; каждый человѣкъ является носителемъ общественныхъ интересовъ; идея власти и идея подчиненія взаимно пополняютъ другъ друга.

Стало теперь яснымъ, что роль государства не можетъ

ограничиваться поддержанiемъ внѣшняго правового порядка, охраненiемъ индивидуальной свободы, что государство не можетъ оставаться безучастнымъ зрителемъ борьбы изъ-за самыхъ коренныхъ интересовъ человѣческой жизни. На современное государство возлагается отвѣтственная задача содѣйствовать сложной культурной жизни народа, развитiю всѣхъ тѣхъ началъ, которыя принято называть благами теперешней цивилизацiи.

По господствующему нынѣ воззрѣнiю государство не есть продуктъ свободной воли лицъ, соединившихся ради достиженiя той или другой, сознательно поставленной себѣ цѣли, а политическая организацiя народа, сложившаяся вмѣстѣ съ этимъ народомъ и воспрiявшая поэтому въ себя влiянiе всѣхъ тѣхъ элементовъ и условiй, которые объединили этотъ народъ въ одно цѣлое, политическая организацiя, созданная не той или другой группою лицъ, а многовѣковою жизнью народа.

Нельзя отрицать, что по мѣрѣ того, какъ цивилизацiя подвигается впередъ и разныя общественныя силы сталкиваются, на долю государства выпадаетъ трудная и отвѣтственная задача установить правильныя и уравновѣшенныя отношенiя.

Въ силу своей культурной миссiи государство должно быть представителемъ интересовъ организованной нацiи, въ дѣятельности своей основываться на историческихъ традицiяхъ и содѣйствовать естественному развитiю народа, объединяя отдѣльные социальные организмы.

Государство признается великою силою въ вопросахъ народной жизни. Къ нему обращаются за помощью, оно само заинтересовано въ устраненiи социальныхъ несовершенствъ, составляющихъ грозное препятствiе на пути къ полному обезпеченiю внутренняго мира народовъ.

Проявленiе государственной воли, власти необходимо во всѣхъ сферахъ внутренней или внѣшней дѣятельности: въ сферѣ законодательства, правосудiя, финансовъ, полицiи, путей сообщенiя, народнаго просвѣщенiя, колонизацiи, международныхъ сношенiй и т. п.

Разнообразные общественные интересы, выдвигаемые повседневною жизнью, находятъ высшее свое признанiе въ лицѣ государственной администрацiи, призванной содѣйствовать культурному преуспѣянiю народа.

§ 3. Внутреннее управленіе.

Административное право въ смыслѣ системы своеобразныхъ нормъ и правовыхъ отношеній развилось и установилось только въ правовомъ государствѣ новаго времени.

Существованіе административнаго права предполагаетъ признаніе принципа, что вся государственная дѣятельность, направленная на осуществленіе задачъ управленія, должна быть основана на правовыхъ нормахъ, установленныхъ или признанныхъ государственною властью, въ качествѣ мѣрила дозволеннаго для всѣхъ участниковъ государственнаго общенія. Чѣмъ болѣе въ государствѣ признано это начало, тѣмъ устойчивѣе административное право. Съ юридической точки зрѣнія различіе въ системахъ административнаго права культурныхъ государствъ сводится къ различію въ послѣдовательности проведенія этого начала въ государственной жизни.

Однако, наблюдаемая повсюду неустойчивость государственной дѣятельности, недостаточная ея планомѣрность вызывается непрекращающеюся классовою борьбою, разнообразіемъ политическихъ идеаловъ, наличностью фактовъ и условій общественной жизни, обусловливающихъ все новыя формы государственной дѣятельности.

Область юридическихъ нормъ, которыя регулируютъ дѣятельность административныхъ органовъ, есть область государственнаго управленія. Управленіе обнимаетъ собою всю область подчиненной администраціи, которая въ предѣлахъ закона опредѣляетъ какъ самую организацію административныхъ учрежденій, такъ и самый характеръ, содержаніе и способъ ихъ дѣйствія.

Подъ управленіемъ въ обширномъ смыслѣ этого слова разумѣютъ человѣческую дѣятельность, направленную къ достиженію извѣстныхъ цѣлей общежитія согласно установленнымъ правиламъ. Цѣли дѣятельности крайне разнообразны, равно какъ и средства къ ихъ достиженію. Государство, церковь, община, отдѣльное лицо имѣютъ свои спеціальныя нужды и цѣли, съ которыми должно считаться и для которыхъ надо изыскивать соотвѣтственныя средства.

Содержаніе ихъ безконечно, право старается установить только извѣстныя нормы, обезпечивающія взаимо-достиженіе различныхъ цѣлей; поэтому и государственное управленіе

состоитъ въ планомѣрной дѣятельности ради достиженія намѣченныхъ государствомъ цѣлей.

§ 4. Коронная администрація и органы самоуправленія.

Различаютъ обыкновенно коронную администрацію и органы самоуправленія. Тогда какъ первый терминъ не вызываетъ разногласій, второй наоборотъ представляетъ собою понятіе не вполнѣ сложившееся. Что такое самоуправленіе, каковы его функціи и задачи—это вопросъ очень запутанный. Точной юридической конструкціи самоуправленія до сихъ поръ не выработалось, всюду самоуправленіе развивалось исторически, переживало различную судьбу, почему и компетенція различныхъ органовъ самоуправленія въ отдѣльныхъ странахъ сложилась въ зависимости отъ общей политической жизни даннаго государства. Самоуправленіе, поэтому, не есть строго опредѣленный юридическій терминъ, а представляетъ собою постоянно измѣняющееся отраженіе политическихъ тенденцій даннаго момента.

Въ началѣ 19-го вѣка государственно-правовая доктрина подъ самоуправленіемъ понимала самостоятельное хозяйство общины, безъ контроля со стороны государства. Но затѣмъ это понятіе стало расширяться и къ половинѣ 19-го столѣтія стали уже выставлять требованіе, чтобы общинамъ было передано вѣдѣніе и другими задачами, которыя такъ или иначе затрагиваютъ интересы общины, включая сюда и мѣстную полицію, т. е. подъ понятіе самоуправленія стали подводить уже не одни матеріальные интересы. Въ такомъ смыслѣ опредѣляетъ самоуправленіе Gierke (Die deutsche Genossenschaft), Schäffle (Bau und Leben des socialen Körpers). Такимъ образомъ подъ самоуправленіемъ не стали разумѣть совершенно особой отрасли вопросовъ мѣстнаго значенія, отдѣльныхъ отъ интересовъ государства, а извѣстное раздѣленіе общихъ задачъ государственнаго управленія.

Но какъ совмѣстить подобное соуправленіе въ лицѣ государства и общины—вопросъ нерѣшенный. Л. фонъ-Штейнъ, напр., утверждаетъ, что можетъ существовать лишь единое государственное управленіе, общины-же въ лицѣ своихъ органовъ преслѣдуютъ тѣ-же общія цѣли, что и государственные чиновники, только положеніе первыхъ болѣе независимое отъ правительства, чѣмъ послѣднихъ. Слѣдовательно Штейнъ,

а за нимъ Инама-Штернегъ, Ульрихъ подъ самоуправленіемъ разумѣютъ преслѣдованіе общинами общегосударственныхъ интересовъ; названные писатели, какъ и многіе другіе не признаютъ еще особаго самоуправленія общинъ со своею спеціальною компетенціею. Извѣстный изслѣдователь англійскаго государственнаго строя Гнейстъ видитъ воплощеніе идеи самоуправленія не въ германскомъ самоуправленіи, а въ англійскомъ, подъ которымъ Гнейстъ разумѣетъ управленіе общинами страною по общимъ государственнымъ нормамъ чрезъ почетныхъ представителей общинъ съ отнесеніемъ расходовъ по управленію на мѣстныя средства, путемъ установленія мѣстныхъ налоговъ.

Поэтому содержаніе дѣятельности управленія какъ государственныхъ чиновниковъ, такъ и мѣстныхъ органовъ одинаково, только положеніе представителей общинъ болѣе независимо. Штенгель (Stengel) различаетъ также 2 вида самоуправленія: въ нѣмецкомъ смыслѣ — управленіе общинами своими особенными (не государственными) интересами и самоуправленіе въ англійскомъ смыслѣ — государственное управленіе общими задачами при посредствѣ почетныхъ чиновниковъ, выбранныхъ общинами. Послѣднее понятіе у французскихъ писателей называется децентрализаціею управленія (Laferrière).

Такимъ образомъ въ терминѣ „самоуправленіе“ проявляются двѣ точки зрѣнія—юридическая и политическая.

Самоуправленіе какъ юридическое понятіе означаетъ самостоятельное управленіе общины своими особыми интересами; самоуправленіе какъ терминъ политическій—управленіе различными вѣтвями государственнаго управленія чрезъ общинныхъ чиновниковъ, т. е. въ послѣднемъ случаѣ „государственное управленіе“ и „самоуправленіе“ не разнятся между собою компетенціями, а лишь способомъ управленія.

Не трудно замѣтить, что воззрѣніе, сводящее всю дѣятельность самоуправленія къ чисто-хозяйственнымъ вопросамъ, въ настоящее время не оправдывается фактами, такъ какъ оно не охватываетъ цѣлаго ряда дѣйствительныхъ жизненныхъ явленій. Почти повсемѣстно на Западѣ органамъ самоуправленія предоставляется завѣдываніе мѣстною полиціею, призрѣніемъ бѣдныхъ, руководство противопожарными и санитарными мѣрами и др., явно носящими не исключительно частно — правовой и хозяйственный характеръ. Во

многихъ дѣлахъ органы самоуправленія выступаютъ не какъ субъекты частнаго права, заключающіе гражданскіе договоры съ другими лицами, а какъ органы публичной власти, обладающіе правомъ принужденія.

Между функціями самоуправленія и коронною администраціею нельзя провести сколько-нибудь опредѣленной границы и нельзя указать качественной разницы въ ихъ компетенціяхъ.

Въ отношеніи нашей родины подтвержденіе сказанному можно найти и въ „положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ". Статьями 62—64 названнаго положенія устанавливается кругъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію земскихъ учрежденій. Изъ обширнаго перечня подвѣдомственныхъ земскимъ учрежденіямъ дѣлъ можно убѣдиться, что и у насъ компетенцію земскихъ учрежденій нельзя свести лишь къ чисто хозяйственнымъ функціямъ. Такъ, наравнѣ съ завѣдываніемъ мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными, капиталами и другими имуществами земства, дорожными сооруженіями, пристанями, законъ предоставляетъ земству попеченіе о лечебныхъ, благотворительныхъ и иныхъ общеполезныхъ заведеніяхъ, объ ярмаркахъ, о выставкахъ мѣстныхъ произведеній, объ учебныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на земскія средства, поручаетъ установленіе таксъ за потравы, за лѣсныя порубки, за участіе въ тушеніи лѣсныхъ пожаровъ и т. д. Подобное-же разнообразіе находимъ мы и въ законодательномъ перечнѣ круга предметовъ вѣдомства общественнаго управленія, согласно ст. 62—64 „городового положенія".

Слѣдовательно, можно придти къ тому выводу, что наиболѣе отвѣчаетъ дѣйствительности точка зрѣнія политическая, оттѣняющая лишь „способъ" завѣдыванія различными вѣтвями административной дѣятельности.

§ 5. Обширность задачъ внутренняго управленія.

Задачи управленія вѣдаютъ у насъ, какъ и всюду, съ одной стороны коронная администрація, съ другой—органы самоуправленія. Умѣлое сочетаніе началъ правительственнаго и общественнаго составляетъ идеалъ административной организаціи и наиболѣе обезпечиваетъ культурный ростъ націи. Коронная и общественная администрація должны идти

рука объ руку, обслуживая все наростающія потребности гражданъ. Какъ для той, такъ и для другой дѣятельности нужна соотвѣтственная подготовка, знакомство съ задачами, формами административной работы и знакомство съ общественными дѣлами. Нужно, значитъ, въ соотвѣтствіи съ нормами государственнаго устройства умѣть уложить жизненныя проявленія въ законныя рамки и въ этихъ предѣлахъ осуществлять возможно полнѣе цѣли общежитія.

Имѣя своею конечною задачею преуспѣяніе народа, внутреннее управленіе стремится къ развитію физическихъ, интеллектуальныхъ и экономическихъ силъ населенія посредствомъ согласованной дѣятельности общества и правительства. Эта важная культурная миссія внутренняго управленія расширяется съ каждымъ поколѣніемъ и трудно было-бы теперь намѣтить ей точные предѣлы. Можно однако-же сказать, слѣдуя Л. Штейну, что въ настоящее время ближайшею задачею внутренней администраціи должно быть стремленіе обезпечить личности тотъ минимумъ благъ, безъ которыхъ въ культурной странѣ немыслимо сохраненіе человѣческаго достоинства.

§ 6. Составныя части ученія о внутреннемъ управленіи.

Составныя части ученія о внутреннемъ управленіи: благоустройственная дѣятельность и полиція безопасности.

Осуществляя культурныя задачи, внутреннее управленіе проявляетъ дѣятельность въ двоякомъ направленіи:

а) дѣятельность прогрессивную, направленную на развитіе и преумноженіе силъ физическихъ, интеллектуальныхъ и экономическихъ населенія,

и b) дѣятельность охранительную, направленную на удержаніе народомъ совокупности благъ, добытыхъ современной цивилизаціею.

Означеннымъ двумъ сторонамъ дѣятельности администраціи соотвѣтствуютъ два основныхъ раздѣла нашей науки: ученіе о государственномъ благоустройствѣ и ученіе о полиціи безопасности.

Отличительнымъ признакомъ благоустройственной или попечительной дѣятельности государства служитъ свобода въ отношеніи пользованія тѣми благами, которыя государствомъ предлагаются гражданамъ. Государство учреждаетъ почту, строитъ желѣзныя дороги, организуетъ народные банки, от-

крываетъ сберегательныя кассы, устраиваетъ выставки, музеи и т. п., но никого не принуждаетъ пользоваться этими учрежденіями.

Отличительнымъ признакомъ полицейской дѣятельности въ истинномъ смыслѣ служитъ элементъ принужденія, развиваемый съ цѣлью предупредить извѣстную опасность.

Въ зависимости отъ той опасности, которую надо предупредить, дѣятельность полицейская принимаетъ различныя формы и носитъ различныя названія.

Главнѣйшія изъ этихъ формъ слѣдующія:

Во первыхъ полиція административная, имѣющая своею задачею предупрежденіе опасностей и устраненіе препятствій, угрожающихъ отдѣльнымъ отраслямъ благоустройственной дѣятельности. Въ этомъ смыслѣ можно говорить о полиціи дорожной, фабричной, лѣсной и т. д. Каждой отрасли благоустройственной дѣятельности присущъ такой полицейскій элементъ, обезпечивающій правильное и безопасное отправленіе дѣла, но элементъ этотъ въ такой мѣрѣ прикрывается чисто благоустройственными цѣлями и поглощается ими, что остается мало замѣтнымъ въ общежитіи. Ходячее представленіе о полиціи по большей части игнорируетъ полицію административную.

Во вторыхъ — полиція безопасности, имѣющая цѣлью предупредить тѣ опасности, которыя могутъ угрожать государству въ цѣломъ его объемѣ, касаясь его устоевъ. Это — полиція въ собственномъ смыслѣ слова, такъ какъ имѣетъ свою спеціальную организацію, обособленную отъ прочихъ вѣтвей управленія.

§ 7. Пробѣлы въ теоретической подготовкѣ современныхъ дѣятелей.

Для разносторонней дѣятельности администратора нужна обширная подготовка, нужны знанія. И въ этомъ отношеніи надо признать, что образованіе большинства общественныхъ дѣятелей и администраторовъ грѣшитъ существенными недостатками и пробѣлами; въ частности, образованіе юристовъ почти всюду еще слишкомъ схоластично, удѣляется много времени римскому праву, а современная жизнь подвергается недостаточному анализу, административная машина съ ея насущными вопросами, интересами дня недостаточно изучается.

Чтобы сознательно жить и дѣйствовать въ интересахъ

обще-государственныхъ, извѣстнаго союза, общины—нужно знать и изучить цѣли, ими преслѣдуемыя и постараться выбрать лучшія наивозможно средства для ихъ осуществленія.

Надо, такимъ образомъ, изучать современность, во всемъ ея разнообразіи съумѣть отыскать общія руководящія начала. Только что изложенное мнѣніе опирается на авторитетъ Л. Ф. Штейна [1], высказавшагося за необходимость расширенія образованія нѣмецкихъ юристовъ.

„Вооружившись римскимъ правомъ, юристъ становится представителемъ общины, является членомъ разныхъ комиссій, поступаетъ въ ряды государственныхъ чиновниковъ, обсуждаетъ обще-государственныя дѣла, имѣя, главнымъ образомъ, подготовку такого рода, что онъ можетъ рѣшить въ духѣ римскаго права споръ чисто гражданскій между Тиціемъ и Семпроніемъ; но въ тѣхъ условіяхъ, въ которыхъ ему приходится жить и дѣйствовать, господствуютъ совсѣмъ другіе интересы; здѣсь вопросъ идетъ объ общинномъ строѣ, о ремеслахъ, о товариществахъ, о дорогахъ, мостахъ, о поземельной книгѣ, попеченіи о здоровьѣ и сотнѣ иныхъ вещей, требующихъ разумнаго обсужденія, отъ котораго зависитъ благосостояніе или страданіе многихъ людей, даже цѣлыхъ обществъ. И какую помощь можетъ оказать ему здѣсь духъ римскаго права, какая польза ему отъ этихъ институцій и пандектъ, которыя даже не имѣютъ и подходящаго латинскаго слова для тѣхъ основныхъ понятій, о которыхъ идетъ рѣчь въ современномъ обществѣ...... Можетъ-ли поэтому помочь ему наука, не имѣющая даже и названій для главнѣйшихъ общественныхъ отношеній нашего времени, когда данное лицо является представителемъ интересовъ большей или меньшей административной единицы? Можетъ-ли онъ самъ себя чувствовать способнымъ послѣдовательно проводить что-либо въ общественной жизни, если онъ никогда не учился направлять свои духовныя силы на уразумѣніе этой жизни?“.

Поэтому для правильнаго и успѣшнаго развитія народа, для уразумѣнія своихъ собственныхъ практическихъ интересовъ, надо озаботиться о точномъ знаніи законовъ управле-

[1]) Л. Штейнъ. Ученіе объ управленіи и право управленія съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи. Переводъ съ нѣмецкаго подъ редакціею И. Е. Андреевскаго. Ст.-Петербургъ. 1874, стр. XIII.

нія, его сложнаго организма, его исторіи и его великихъ культурныхъ задачъ.

§ 8. Полицейское право въ прошломъ и въ настоящемъ.

Полицейское право, наука полиціи, наука права внутренняго управленія, административное право—все это разныя названія той отрасли юриспруденціи, гдѣ рѣчь идетъ объ юридическихъ нормахъ, регулирующихъ администрацію и объ юридическихъ отношеніяхъ, возникающихъ между государствомъ и управляемыми единицами и союзами, при осуществленіи различныхъ культурныхъ цѣлей.

Въ средніе вѣка задачи внутренней государственной политики были не велики: онѣ исчерпывались однимъ охраненіемъ внутренняго мира чрезъ отправленіе правосудія. Это былъ, такъ сказать, свѣтскій мечъ—въ самомъ узкомъ смыслѣ этого слова. Духовный—мечъ умственный интересъ находился въ рукахъ церкви, въ дѣятельности которой мы находимъ зачатки распространенія просвѣщенія; въ тѣ времена устройство школъ и университетовъ долгое время не зависѣло отъ государственнаго почина. Промышленная дѣятельность развилась также внѣ государства, она была дѣломъ городскихъ корпорацій—гильдій и цеховъ. Государственная-же задача сводилась къ цѣлямъ полицейско-судебнымъ, а не культурнымъ. Понятно, чтобы дѣйствовать на культурномъ поприщѣ, государство должно было слиться съ обществомъ; на самомъ-же дѣлѣ государство подчинило своимъ цѣлямъ всѣ цѣли общества. Мало по малу правительство, въ видахъ національнаго могущества, начало вмѣшиваться въ торговыя и промышленныя предпріятія народа; не вмѣшиваться-же оно не могло, ибо борьба за развитіе національныхъ союзовъ имѣла форму не только военной борьбы, но и соперничества за экономическое преобладаніе. Это, конечно, и было главной причиной, въ силу которой государство съ чисто политической точки зрѣнія вмѣшивалось во внутреннія дѣла. Но конечная цѣль средневѣковаго государственнаго вмѣшательства была направлена къ тому, чтобы изъ торговли и промышленности сдѣлать источникъ государственныхъ доходовъ.

Тоже самое мы видимъ и въ отношеніи умственной дѣятельности. Государство потому только поощряло образованіе, что ему нужны были образованные слуги—чиновники,

технически свѣдующіе руководители, судьи и т. д. Словомъ, государство хотѣло завести спеціальное образованіе, необходимое для его административныхъ цѣлей. Отсюда понятно, какой общій характеръ должна была получить государственная дѣятельность. Осуществляя политическія цѣли, государство относилось къ обществу какъ къ элементу пассивному, разсматривая всѣ проявленія религіозной, умственной, торгово-промышленной дѣятельности націи лишь съ точки зрѣнія политической пользы. Но такъ долго продолжаться не могло; съ половины XVII в. явилось движеніе противъ всепоглощающей государственной опеки. Направленіе это въ жизни и наукѣ стало извѣстно подъ именемъ индивидуализма, какъ теоріи оппозиціонной идеѣ государственнаго абсолютизма.

Характерной чертой индивидуализма является то, что онъ за источникъ прогресса всего общества признаетъ личную самодѣятельность. Если таковъ характеръ прогресса, то естественно, что предпріимчивость частныхъ лицъ должна быть обставлена гарантіями, обезпечивающими свободу дѣйствій. Человѣкъ долженъ быть предоставленъ своимъ естественнымъ побужденіямъ, потому что иначе, при внѣшнемъ руководствѣ, замираетъ творческая дѣятельность.

Независимо отъ этой точки зрѣнія, имѣвшей рѣшающее значеніе на постановку экономическихъ отношеній, индивидуальная теорія стремилась также измѣнить отношенія государства къ нѣкоторымъ явленіямъ духовнаго міра.

Короче, прогрессъ матеріальный и умственный индивидуалисты обусловливали степенью свободы, предоставленной каждой отдѣльной личности.

Полное философское освѣщеніе этой доктрины принадлежитъ Вильгельму Гумбольту въ его сочиненіи: „Ideen zu einem Versuche die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen", написанномъ въ 1792 г. Гумбольтъ настаиваетъ на томъ, чтобы осуществленіе какихъ-бы то ни было задачъ общественнаго благосостоянія совершалось безъ всякаго активнаго вмѣшательства государственной власти, потому что она подавляетъ оригинальность, какъ источникъ прогресса. Государственную дѣятельность Гумбольтъ характеризуетъ какъ авторитетъ, ограничивающій личную предпріимчивость; подъ вліяніемъ этой дѣятельности гаснутъ творческія силы, люди привыкаютъ къ машинальной дѣятельности и полагаются на чужую иниціативу. Результатомъ

государственнаго воздѣйствія является лишь то, что никакая идея не только умозрительная, но и чисто практическая не можетъ быть усвоена человѣкомъ; она теряетъ прочность, потому что держится постороннею силою.

Единственно, что возлагаетъ на государство Гумбольтъ, это—обезпеченіе свободы каждаго лица, огражденіе правъ всѣхъ и каждаго съ цѣлью предоставленія отдѣльной личности возможно полнаго самоопредѣленія. Другими словами, индивидуалистическая школа стала сводить цѣли и задачи государства къ совокупности мѣръ, направленныхъ на охрану правъ частныхъ лицъ.

Послѣдующая литература старалась примирить эти противоположныя точки зрѣнія.

Она выяснила, что интересы индивидуальные, общественные, государственные требуютъ совсѣмъ различнаго къ себѣ отношенія; дѣятельность органовъ государственной администраціи то съуживается, то расширяется въ зависимости отъ того, область какихъ отношеній ею затрагивается; наукѣ и предстоитъ почетная и вмѣстѣ съ тѣмъ трудная задача указать грань, отдѣляющую сферу дѣятельности государства отъ сферы дѣятельности общества и частныхъ лицъ.

Необходимо, чтобы государственная власть регулировала всякое конкретное отношеніе людей. Эта дѣятельность государственной власти и есть административная дѣятельность въ широкомъ смыслѣ этого слова; она касается самыхъ различныхъ сторонъ человѣческой дѣятельности. Но въ отличіе отъ режима полицейскаго государства, современная доктрина старается подчеркнуть характеръ государственнаго воздѣйствія на народную жизнь.

Аренсъ и Моль, напр., говорятъ, что государство не должно само становиться на мѣсто производителя, не должно браться за проповѣдничество и т. п. Съ точки зрѣнія Моля государство является установленіемъ, дѣятельность котораго заключается въ содѣйствіи осуществленію всѣхъ законныхъ интересовъ, какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и общества. Это такъ называемая теорія содѣйствія, попеченія. Ею не устраняется вопросъ о границахъ государственнаго вмѣшательства, но намѣчаются новыя формы такового.

Для осуществленія всѣхъ интересовъ, составляющихъ содержаніе общественной жизни, нельзя ограничиваться изданіемъ общихъ нормъ, опредѣляющихъ юридическій по-

рядокъ. «Государство, по словамъ Лабанда [1]), не можетъ осуществить своихъ жизненныхъ задачъ путемъ лишь изданія юридическихъ нормъ, подобно тому какъ нельзя пустить въ ходъ машину чрезъ простое формулированіе законовъ механики».

Лоренцъ фонъ Штейнъ даетъ слѣдующее опредѣленіе понятія объ управленіи: «законъ есть выраженіе общей воли государства, которая реализуется чрезъ рядъ дѣйствій исполнительной власти, направленной къ осуществленію цѣлей правительства». Эта область органической государственной жизни и есть управленіе. Какъ законодательство есть желающее, такъ управленіе есть дѣйствующее государство [2]).

Внутреннее управленіе имѣетъ своею задачею не только приведеніе въ исполненіе полицейскаго законодательства, но и осуществленіе тѣхъ практическихъ мѣръ, при помощи которыхъ государство, въ лицѣ своего правительства, стремится осуществлять культурныя задачи, преслѣдуемыя образованнымъ человѣчествомъ.

Наука права внутренняго управленія не можетъ исчерпать всей матеріальной стороны этихъ мѣропріятій, поневолѣ ограничиваясь анализомъ формальной стороны участія правительства въ разныхъ проявленіяхъ общественной жизни [3]).

§ 9. Характеръ полицейской дѣятельности.

Долгое время словомъ полиція, полицейская дѣятельность означали всѣ формы, въ которыя выливается вторженіе правительства въ частную или общественную жизнь. Только съ 19-го вѣка этотъ терминъ получилъ болѣе опредѣленное значеніе; полиціей стали называть правительственную дѣятельность, направленную на созданіе общихъ условій безопасности, которыхъ отдѣльное лицо не въ состояніи обезпечить себѣ собственными силами.

Сущность полицейской задачи заключается въ томъ, что полицейскіе органы должны заниматься отвращеніемъ опасностей, грозящихъ личности, обществу и государству.

---

[1]) Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. II. стр. 101.

[2]) Dr. Lorenz von Stein. Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart. 1887, стр. 5.

[3]) П. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Выпускъ Петербургъ. 1891, стр. 9.

Объектъ полицейской дѣятельности есть не совершившееся уже дѣяніе, а возможное, вѣроятное. Слѣдовательно характеръ полицейскихъ дѣйствій всегда по природѣ своей представляется не вполнѣ опредѣленнымъ.

Законъ, какъ общая норма, въ силу своей абстрактности, можетъ вызывать недоразумѣнія въ порядкѣ ихъ примѣненія къ каждому конкретному случаю; необходимо указать, поэтому, порядокъ и условія примѣненія закона на практикѣ, т. е. предоставить органамъ правительства право изданія т. наз. административныхъ распоряженій.

Глава II.

Исторія литературы и науки полицейскаго права.

§ 10. Терминъ „полиція“.

Терминъ «полиція» взятъ изъ греческаго языка, гдѣ „πολιτεία“ вызывала представленіе о совокупности государственной дѣятельности и государственныхъ отношеній. Въ средневѣковой латыни „politia“ означала городское хозяйство; затѣмъ терминъ этотъ начинаетъ употребляться въ различныхъ значеніяхъ; во Франціи въ XVI и XVII ст. словомъ „police“ стали называть хозяйственную дѣятельность городскихъ совѣтовъ и охрану публичной безопасности; въ Германіи подъ понятіе «Polizei» подводили все, относящееся ко внутренней администраціи. Въ послѣднемъ смыслѣ терминъ «Polizei» ввели въ употребленіе нѣмецкіе писатели, трактовавшіе о мѣропріятіяхъ правительства, направляемыхъ на созданіе условій безопасности и благосостоянія.

Но на ряду съ такимъ широкимъ пониманіемъ полиціи стали употреблять терминъ «полиція» для обозначенія лишь дѣятельности пресѣкающей, репрессивной; другими словами, этотъ терминъ то съуживали, то расширяли.

У писателя 18-го вѣка Берга (Handbuch des deutschen Polizeirechts, 1799) встрѣчается уже 24 опредѣленія термина «полиція»; въ первой четверти 19-го вѣка насчитывали болѣе 100 опредѣленій, а въ современной литературѣ такихъ опредѣленій болѣе 150.

По словамъ Цахаріэ, полиція есть вьющееся растеніе, охватывающее всѣ части государственнаго устройства и управленія. Въ послѣднее время въ наукѣ подъ словомъ „полиція“ разумѣютъ организацію, направленную на охрану государ-

ственнаго правового порядка посредствомъ ограниченія свободы отдѣльнаго лица въ формѣ принужденія (Штейнъ, Мейеръ, Hauriou).

§ 11. Административное право во Франціи.

Живая французская натура сказалась и въ наукѣ полиціи. Послѣдняя появляется во Франціи ранѣе, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ европейскомъ государствѣ. При интересѣ француза къ жизни полиція естественно остановила на себѣ вниманіе изслѣдователя.

Въ началѣ XVIII вѣка появилось знаменитое сочиненіе Деламара — «Трактатъ о полиціи» (De la-Mare. Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats et c...). Это сочиненіе Деламара (род. 1639 г. † 1723) представляетъ крупное явленіе въ области научной литературы.

Теорія Деламара очень проста: человѣкъ стремится къ счастью, государство должно содѣйствовать этому естественному стремленію. Счастье основывается на благахъ душевныхъ, тѣлесныхъ и имущественныхъ; государство должно, по возможности, ихъ доставить, причемъ Деламаръ нисколько не сомнѣвается въ томъ, что государство можетъ доставить человѣку эти блага. Вотъ подробному изложенію разныхъ мѣропріятій и ихъ историческому ходу и посвященъ трактатъ Деламара, распадающійся на 6 книгъ, причемъ послѣдняя была издана уже послѣ его смерти, Le-Glair-du Brillet.

Значеніе труда Деламара громадно не только потому, что онъ первый обратилъ вниманіе на полицію, какъ самостоятельную отрасль государственныхъ наукъ, но и потому что старался представить содержаніе всей полицейской дѣятельности.

Послѣ Деламара вплоть до тридцатыхъ годовъ 19-го столѣтія не было сочиненій, спеціально посвященныхъ администраціи. Были работы философовъ-энциклопедистовъ, работы замѣчательныя, въ родѣ «Esprit des lois» Монтескье, но онѣ касались полицейской дѣятельности мимоходомъ.

За это время жизнь все усложнялась и французская администрація развилась до огромныхъ размѣровъ. Естественно появилась потребность въ изученіи и изслѣдованіи нормъ, коими руководствуется администрація. Появляются труды

Лаферрьера [1]), Макареля [2]), Кабанту [3]), Батби [4]), Дюкрока [5]), Прадье-Фодере [6]), Окока [7]), Хоріу [8]), Бертелеми [9]), посвященные анализу отношеній правительства и гражданъ между собою. Направленіе трудовъ по административному праву, главнымъ образомъ, практическое; авторы комментируютъ положенія дѣйствующаго права, стараясь посредствомъ тонкаго юридическаго анализа опредѣлить составъ и дѣятельность административныхъ учрежденій и ихъ правомочія при вмѣшательствѣ въ правовую сферу частныхъ лицъ.

По французскому взгляду администрація въ обширномъ смыслѣ слова обнимаетъ собою и полицію. Администрація вообще заботится объ удовлетвореніи публичныхъ потребностей, она оказываетъ такія услуги, которыя невыполнимы путемъ частной иниціативы. Администрація принимаетъ рядъ мѣръ положительнаго характера; полиція, напротивъ, играетъ чисто отрицательную роль. Администрація дѣлаетъ добро, полиція препятствуетъ совершенію зла, предупреждая или пресѣкая его (Батби).

Та отрасль полиціи, которая предупреждаетъ опасность, грозящую лицамъ и имуществу, называется административною полиціею (police administrative); она имѣетъ своимъ предметомъ охраненіе порядка въ каждомъ мѣстѣ и въ каждой отрасли общей администраціи (Лаферрьеръ). Другая отрасль полиціи, пресѣкающая зло, называется полиціею судебною (police judiciaire); она разслѣдуетъ преступленія, собираетъ судебныя доказательства и предаетъ преступниковъ въ руки правосудія.

Главное вниманіе французскихъ писателей обращено на

---

[1]) Laferrière. Cours théoriques et pratiques du droit public et administratif. 1839.

[2]) M. Macarel. Cours d'administration et du droit administratif. 1852.

[3]) Cabantous. Répétitions écrites sur le droit public et administratif. Paris. 1863.

[4]) Batbie. Traité théorique et pratique du droit public et administratif. I—VII vol. 1861—1868.

[5]) Ducrocq. Cours du droit administratif. 1868.

[6]) Pradier-Fodéré. Précis du droit administratif. Paris. 1872.

[7]) L. Aucoc. Conférence sur administration et le droit administratif. Paris. 1885.

[8]) M. Hauriou. Précis de droit administratif et de droit public. VI éd. Paris. 1907.

[9]) Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif. Paris. 1908.

разработку административной науки съ точки зрѣнія юридической; другими словами, авторы по административному праву разсматриваютъ юридическія отношенія между высшими и низшими агентами администраціи съ одной стороны, и между администраціею и гражданами съ другой.

§ 12. Полицейская наука въ Германіи и Австріи.

Германія по справедливости можетъ считаться родиною науки полиціи: нигдѣ эта наука не разработывалась съ такою любовью, съ такимъ рвеніемъ, какъ въ нѣмецкихъ странахъ.

Чисто практическія работы по полиціи появляются въ Германіи ранѣе труда Деламара, но онѣ представляютъ собою пеструю смѣсь различныхъ правилъ житейскаго благоразумія въ примѣненіи къ частной и общественной жизни. Таковы сочиненія Boter'a, Schramen'a, Friedlieb'a, Schreiber'a, Vetter'a Liefman'a.

Раннее развитіе философскихъ ученій Томазія, Лейбница, отразилось и на изучавшихъ науку полиціи, особенно въ ея теоретической части. Уже около половины XVIII вѣка появляется первая попытка указать на сущность и задачу полиціи. Попытка эта принадлежала Христіану Вольфу въ его «Jus naturae methodo scientifico pertractatum», издан. въ 1746 г.

Вольфъ училъ, что по природѣ всѣ люди равны, а различіе ихъ заключается въ правахъ пріобрѣтаемыхъ. Конечно всѣ стремятся къ возможно большему благополучію, что достижимо только въ сообществѣ съ другими, въ государственной организаціи. Но, такъ какъ благосостояніе немыслимо безъ безопасности, то каждое государство и должно стремиться къ обезпеченію безопасности и созданію благосостоянія (vitae sufficientia, tranquillitas et securitas). Преслѣдуя названныя цѣли, государство имѣетъ право регулировать отношенія гражданъ, и если правительство будетъ дѣлать это умѣло, то оно и облагодѣтельствуетъ всѣхъ гражданъ. Плодомъ такой эйдаймонической школы было, какъ извѣстно, развитіе полицейскаго государства.

Но первымъ систематизаторомъ, изложившимъ полное ученіе о полиціи, какъ самостоятельной отрасли знанія, надо признать Юсти, издавшаго 2 сочиненія, спеціально относящіяся къ полицейской наукѣ: «Grundsätze der Polizeiwissen-

schaft», 1756 г. и «Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten», 1760 г.

Въ первомъ сочиненіи Юсти различаетъ полицію и политику. Цѣль государственной организаціи — благосостояніе гражданъ; его можно достичь посредствомъ общаго государственнаго имущества. Сохраненіе и увеличеніе государственнаго имущества по отношенію къ другимъ государствамъ составляетъ предметъ политики, а достиженіе тѣхъ-же результатовъ путемъ внутренняго управленія есть предметъ полиціи.

Во второмъ трудѣ Юсти такъ опредѣляетъ полицію: наука полиціи должна указать способъ устроенія такого внутренняго управленія страною, чтобы благополучіе отдѣльныхъ семействъ гармонировало-бы съ общимъ благополучіемъ. Исходя изъ своего опредѣленія, Юсти излагаетъ науку полицейскаго права въ извѣстной системѣ, всюду проводя мысль о необходимости государственнаго вмѣшательства въ частную жизнь и интересы гражданъ.

Въ 1765 году появляется въ свѣтъ сочиненіе Зонненфельса—„Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz“, гдѣ вопросы полицейской дѣятельности изложены яснѣе и проникнуты большимъ критическимъ анализомъ.

По убѣжденію Зонненфельса благополучіе гражданъ покоится на безопасности и удобствахъ жизни (Sicherheit und Bequemlichkeit des Lebens). Объ этомъ и должно заботиться государство, принимая рядъ спеціальныхъ мѣръ. Въ положеніяхъ Зонненфельса начинаетъ замѣчаться потеря вѣры во всемогущество государства; это проявляется при изложеніи мѣръ для поднятія сельскаго хозяйства, регламентаціи домашней службы, въ вопросѣ установленія правительственныхъ таксъ и т. п.

Движеніе философской мысли конца 18-го и начала 19-го столѣтія отразилось и на полицейской наукѣ. Старое понятіе Polizeistaat было поколеблено и замѣнено Кантовскимъ Rechtsstaat'омъ. При такой смѣнѣ воззрѣній естественно измѣнилось и требованіе, предъявленное къ государственной, въ частности, полицейской дѣятельности.

Генрихъ Бергъ въ своемъ руководствѣ „нѣмецкаго полицейскаго права“ (1799 г.) собралъ и систематизировалъ германское полицейское законодательство и постарался точ-

нѣе разграничить полицейскую дѣятельность отъ прочихъ задачъ управленія.

Бергъ дѣлитъ полицію на 2 части—полицію безопасности и благосостоянія, 2 термина, которые сохранились въ наукѣ и до настоящаго времени. Относя заботу о благосостояніи всецѣло къ дѣятельности полиціи, Бергъ дѣлитъ попеченіе о безопасности между 2 различными властями—полицейской и судебной; полиція предупреждаетъ нарушеніе порядка, а судъ вознаграждаетъ. Дѣятельность полицейская въ истинномъ смыслѣ, по мнѣнію Берга, есть дѣятельность отрицательная—недопущеніе совершиться извѣстнымъ нежелательнымъ явленіямъ.

Трудъ Роберта фонъ Моля: „Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates" (І-ое изданіе 1832 года), составилъ, по выраженію проф. И. Е. Андреевскаго, эпоху въ исторіи науки полиціи; полицейская наука въ лицѣ Моля получила полную систематическую обработку.

Въ основаніи всего изложенія положено понятіе правового государства, задача котораго заключалась въ дарованіи отдѣльнымъ членамъ возможности дѣйствовать въ опредѣленномъ кругѣ, защищать и поддерживать разумныя цѣли, на основаніи точныхъ указаній закона. Эту задачу государство можетъ достигнуть, доставляя подданнымъ защиту противъ правонарушеній и помощь для преодолѣнія внѣшнихъ препятствій.

На основаніи высказанныхъ соображеній Моль даетъ слѣдующее опредѣленіе: „полиція есть совокупность всѣхъ государственныхъ установленій и мѣръ, которыя имѣютъ цѣлью удалять внѣшнія, не состоящія въ правонарушеніи, препятствія, которыя задерживаютъ разумное развитіе человѣческихъ силъ и которыхъ не въ состояніи устранить ни отдѣльное лицо, ни дозволенное общество". Но ограничивая дѣятельность полиціи борьбою съ природными препятствіями, Моль не могъ не замѣтить и другого рода задержекъ—отъ злой воли человѣка.

Борьбу съ этими препятствіями Моль передаетъ „превентивной юстиціи", подъ которой разумѣетъ мѣры, препятствующія преступнымъ правонарушеніямъ посредствомъ внѣшняго принужденія. Сочиненіе Моля распадается на матеріальную и формальную части. Первая содержитъ въ себѣ изложеніе полицейской дѣятельности по отношенію къ личности

со стороны физической, духовной и матеріальнаго благосостоянія. Вторая часть кратко касается организаціи полицейскихъ учрежденій и круга ихъ вѣдомства.

Съ развитіемъ политической экономіи многіе писатели стали съуживать предметъ науки полиціи, относя всю полицію благосостоянія къ наукѣ народнаго хозяйства, въ качествѣ ея прикладной части, оставляя полиціи лишь заботы о безопасности. Такъ опредѣляетъ предметъ полиціи извѣстный экономистъ Рау (Lehrbuch der politischen Oekonomie, 1828 г.), въ томъ-же смыслѣ высказывается и полиціистъ Циммерманъ (Die deutsche Polizei im 19. Jahrhundert, 1845 г.). Такого-же мнѣнія придерживается и Фёрстеманъ (Die Principien des preussischen Polizeirechts, 1869 года), касаясь исключительно германской полиціи и признавая за ней лишь задачу огражденія безопасности и дѣля полицію на общегосударственную и мѣстную, административную и судебную.

Позитивный методъ изслѣдованія въ примѣненіи къ наукамъ соціальнымъ далъ новое направленіе наукѣ полиціи. Появляются философски обоснованныя работы знаменитаго Лоренца фонъ Штейна: System der Staatswissenschaft и многотомное сочиненіе — Verwaltungslehre. Въ обоихъ названныхъ трудахъ Штейнъ отводитъ видное мѣсто ученію объ обществѣ.

Основаніе всей философской дедукціи Штейна есть понятіе человѣческой личности. Человѣкъ состоитъ изъ духовной и матеріальной сторонъ, тѣсно между собою связанныхъ. Духовная природа человѣка направляетъ его къ безконечному совершенствованію, что встрѣчаетъ препятствіе въ физической сторонѣ индивида, въ ограниченности его силъ. Это противорѣчіе разрѣшается единеніемъ людей, обществомъ, возникшимъ въ виду общности цѣли, преслѣдуемой отдѣльными членами. Такимъ образомъ основной принципъ общества — индивидуальное совершенствованіе его отдѣльныхъ частей. Но такая общественная цѣль грозитъ разложеніемъ самому обществу, почему отдѣльныя общества соединяются въ высшую форму — въ государство. Послѣднее, по ученію Штейна, есть организмъ, развившійся до личной воли и индивидуальнаго сознанія; государство есть самоличность, имѣющая свое „я“, свою „волю“ и свое „дѣйствіе“. „Я“ государства есть его глава (Staatsoberhaupt); „воля“ государства проявляется въ суммѣ учрежденій (Verfassung), а дѣя-

тельность — въ управленіи (Verwaltung). Послѣднему-то Штейнъ и посвящаетъ всю свою огромную эрудицію, весь свой талантъ.

Подъ управленіемъ Штейнъ разумѣетъ ту сферу органической государственной жизни, въ которой личная воля государства чрезъ посредство спеціально къ тому назначенныхъ органовъ осуществляется въ естественныхъ и личныхъ жизненныхъ элементахъ государства. Такими исполнительными органами велѣній государственной воли являются правительство (Regierung), самоуправленіе (Selbstverwaltung) и частные союзы или общества (Vereinwesen). Дѣятельность ихъ проявляется въ правѣ повелѣній и распоряженій, въ учрежденіи особыхъ органовъ исполнительной власти и въ правѣ принужденія.

Область внутренняго управленія касается жизни личности въ человѣческомъ общеніи въ 3-хъ ея проявленіяхъ—1) жизни личности самой по себѣ, физической и духовной, 2) жизни хозяйственной и въ 3) жизни лица въ ея отношеніяхъ къ обществу.

Штейнъ образовалъ цѣлую школу, которую представляютъ современные писатели Австріи и Германіи. Инама-Штернеггъ (Verwaltungslehre in Umrissen) своими „Очерками ученія объ управленіи“ прямо примыкаетъ къ Штейну, также замѣняя названіе полицейской науки „наукою объ управленіи“. Понятіе управленія И.-Штернеггъ выводитъ изъ понятія о государствѣ, которое, по его мнѣнію, есть юридически организованное общеніе народа съ цѣлью высшаго совершенствованія человѣческаго существованія на землѣ. Управленіе и должно быть направлено на осуществленіе названной цѣли и распадается на 3 отдѣла: 1) управленіе личною жизнью; 2) управленіе экономическою и 3) управленіе соціальною жизнью.

Большинство современныхъ писателей за исключеніемъ Георга Мейера и Отто Майера, оставило попытку созданія полной системы науки права внутренняго управленія, а ограничивается большею частью детальною разработкою отдѣльныхъ вопросовъ науки. Таковы: Лёнингъ, Лексисъ, Штенгель, Сарвэ, Зейдель, Мюнстербергъ, Іолли, Шенбергъ, Лабандъ, Рейценштейнъ, Эльстеръ, Гумпловичъ и многіе другіе, извѣстные своими монографическими работами.

§ 13. Развитіе литературы по полицейскому праву въ Россіи.

Въ виду жизненности вопросовъ полицейскаго права, ихъ касались уже давно; почти съ появленіемъ на Руси грамотности замѣчается интересъ къ отдѣльнымъ вопросамъ полиціи. Такъ въ посланіи Бѣлозерскаго игумена (1408—1413 г.) князю Можайскому затронуты вопросы о винной торговлѣ, о мытахъ, являвшихся въ глазахъ игумена неправильными поборами.

Попъ Сильвестръ, авторъ Домостроя, также затрагиваетъ нѣкоторые вопросы административнаго права; говоритъ о воспитаніи дѣтей, о семейномъ бытѣ, о необходимости поднятія всей экономической жизни Руси, которая по его понятіямъ не отвѣчаетъ справедливости; указываетъ на распространеніе бѣдности въ народѣ, ростовщичества, винокуренія; горюетъ по поводу часто посѣщавшихъ Россію неурожаевъ и повальныхъ болѣзней.

Крижаничъ въ своемъ сочиненіи, „Русское государство въ срединѣ XVII в.“, критикуя наблюдаемую имъ русскую дѣйствительность, исходитъ уже изъ общихъ научныхъ посылокъ.

«Изъ всѣхъ человѣческихъ мудростей и наукъ госпожа есть политика, или королевская мудрость, основывающаяся на 2 заповѣдяхъ: знай самъ себя и не вѣруй инородникамъ». Другими словами, Крижаничъ настаиваетъ на необходимости національной политики, лучшей освѣдомленности о народныхъ нуждахъ и искорененіи пороковъ, порождаемыхъ невѣжествомъ и пьянствомъ.

Котошихинъ, авторъ сочиненія «О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича», описываетъ различныя стороны государственнаго строя и критикуетъ нѣкоторыя узаконенія и порядки, препятствовавшіе народному благосостоянію. Котошихинъ много зла на Руси объясняетъ, наоборотъ, непривычкою брать хорошіе примѣры съ сосѣдей, косностью русскихъ и запретомъ посылать молодыхъ людей учиться за-границу, сѣтуетъ на законы о бракахъ и на плохую финансовую систему, основанную на произвольномъ обложеніи.

И. Посошковъ, выдающаяся личность, современникъ и почитатель Петра Великаго, въ сочиненіи «о скудости и богатствѣ» касается ряда вопросовъ народной жизни—о духовенствѣ, военныхъ дѣлахъ, о ремеслахъ, о крестьянахъ, о дво-

рянствѣ; говоритъ о новшествахъ Петра въ области промышленности, относясь, къ нимъ съ одобреніемъ. На положеніи крестьянъ онъ особенно подробно останавливается, обвиняетъ ихъ въ лѣности, но замѣчаетъ, что они много терпятъ отъ помѣщиковъ; настаиваетъ на обязательномъ обученіи крестьянскихъ дѣтей въ возрастѣ отъ 10—14 лѣтъ.

Затѣмъ вплоть до 19 вѣка не приходится указывать на русскихъ полицістовъ. Интересъ къ вопросамъ полицейскаго права находитъ удовлетвореніе чрезъ переводъ иностранныхъ писателей. Такъ напр., въ 1772 г. Богаевскимъ было переведено сочиненіе Юсти (основаніе силы или благосостоянія царствъ), Гавриловъ перевелъ первую часть труда Зонненфельса; въ 1768 г. кн. Шаховскимъ переведено было разсужденіе барона Билефельда—«политическія наставленія». Далѣе появляются переводы съ латинскаго, съ французскаго, нѣмецкаго языковъ разныхъ сочиненій по юриспруденціи и камеральнымъ наукамъ, предпринятые подъ руководствомъ Академіи Наукъ.

Начиная съ 19 столѣтія возобновляется научная разработка вопросовъ полиціи. Слѣдуетъ назвать книжку П. Гуляева 1824 г.—«права и обязанности градской и земской полиціи и всѣхъ вообще жителей россійскаго государства». Подъ полиціей Гуляевъ разумѣетъ «особенное чиноначаліе, имѣющее попеченіе о благочиніи, безопасности и устройствѣ общества». По содержанію своему трудъ Гуляева есть собраніе дѣйствовавшихъ тогда узаконеній, полезная для всякаго желавшаго съ ними ознакомиться справочная книга.

Всецѣло подъ вліяніемъ нѣмецкой науки написана книга Рождественскаго, профессора С.-Петербургскаго ун-та — «основанія государственнаго благоустройства съ примѣненіемъ къ россійскимъ законамъ», 1840 г. Эта работа представляетъ собою просто сокращеніе знаменитаго сочиненія Р. Моля, только съ присоединеніемъ ссылокъ на русское полицейское законодательство.

Въ историческомъ отношеніи нельзя пройти молчаніемъ книгу Платонова (Харьковъ, 1856 г.)—«Вступительныя понятія въ ученіи о благоустройствѣ и благочиніи государственномъ». Платоновъ старается разобраться въ накопившихся опредѣленіяхъ полиціи и полицейской дѣятельности, группируетъ ихъ по общимъ признакамъ, а затѣмъ и самъ высказываетъ свой взглядъ. «Благоустройство въ обширномъ смы-

слѣ составляетъ ту часть законодательства, которая имѣетъ цѣлью опредѣленіе мѣръ къ устраненію матеріальнаго и нравственнаго благосостоянія народа путемъ, какъ положительнымъ, такъ и отрицательнымъ».

Два года спустя появляется первый, вполнѣ самостоятельный трудъ по полицейскому праву, проф. Московскаго университета Лешкова—«Русскій народъ и государство, исторія русскаго общественнаго права до XVIII в.»

По мнѣнію Лешкова христіанскія государства имѣютъ 3 главные интереса—политическій, гражданскій и общественный. Послѣдній и привлекаетъ къ себѣ особое вниманіе изслѣдователя. Общественный интересъ обнимаетъ собою все то, что принадлежитъ цѣлымъ сословіямъ, общинамъ, всему населенію, состоя изъ вещественнаго и духовнаго благосостоянія народа и достигается не однимъ только правительствомъ, или частными лицами, а общинами, цѣлыми сословіями. «Общественное право (вмѣсто термина «полицейское») состоитъ въ правѣ личности на ея развитіе посредствомъ пользованія общественными установленіями, существующими въ государствѣ для этой цѣли». Законы общественнаго права бываютъ „установительные“ (благоустройство), создающіе извѣстныя положенія и «охранительные» отъ вреднаго вліянія природы и людей.

Выдвинувъ общественный элементъ впередъ, Лешковъ съ громадною подготовкою по исторіи русскаго права, приступилъ къ изложенію отдѣльныхъ мѣропріятій по вопросамъ безопасности и благосостоянія въ Россіи. Къ сожалѣнію Лешковъ даетъ одностороннее освѣщеніе историческимъ фактамъ, мастерски отстаивая свое основное положеніе, проходящее красною нитью чрезъ все изслѣдованіе—все въ до-петровской Руси было прекрасно подъ вліяніемъ общественной самодѣятельности, а съ Петра В. замѣтенъ во всемъ регрессъ вслѣдствіе насилія, произведеннаго надъ общественнымъ укладомъ древней Руси. Выводы Лешкова грѣшатъ очевидными преувеличеніями, необыкновеннымъ оптимизмомъ въ отношеніи русской старины, но трудъ его до сихъ поръ сохраняетъ свое значеніе, какъ оригинальная попытка выдвинуть общественный элементъ въ образованіи условій безопасности и благосостоянія.

Покойный профессоръ (впослѣдствіи министръ финансовъ) Бунге своею книгою—«Полицейское право», томъ I. Кіевъ,

1869 г.—примыкаетъ къ школѣ экономистовъ, представителемъ которой является Рау. Бунге указываетъ, что общія положенія полиція благоустройства черпаетъ изъ политической экономіи, а всѣ вопросы, излагаемые въ отдѣлѣ полиціи безопасности, Бунге разсматриваетъ въ качествѣ прикладной части государственнаго права. Выпустилъ Бунге только одну первую часть, касающуюся вопросовъ благосостоянія. Въ сущности Бунге отрицалъ самостоятельность науки полицейскаго права.

Въ 1871 и 1873 гг. вышли 2 тома Полицейскаго права И. Е. Андреевскаго, профессора Петербургскаго университета. Это есть наиболѣе полный, совершенный изъ русскихъ трудовъ по наукѣ полиціи. Не всѣ принимаютъ его систему, но всѣ сходятся въ признаніи за названнымъ трудомъ выдающагося значенія по детальной, самостоятельной разработкѣ отдѣльныхъ вопросовъ науки, соединенной съ широкимъ теоретическимъ ихъ обоснованіемъ.

Въ теоретическомъ отношеніи сочиненіе Андреевскаго является отраженіемъ взглядовъ Роберта ф. Моля, въ матеріальной-же своей части представляетъ собою мастерское изложеніе исторіи и дѣйствующаго русскаго полицейскаго права, причемъ названный авторъ широко пользуется сравнительнымъ методомъ и отводитъ почетное мѣсто благоустройственной дѣятельности органовъ русскаго самоуправленія.

Въ 1875 г. вышло въ свѣтъ изслѣдованіе М. Шпилевскаго: «Полицейское право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія», посвященное выясненію системы и метода полицейской науки.

Проф. Антоновичъ въ своемъ «курсѣ государственнаго благоустройства» (Кіевъ, 1890 г.) является послѣдователемъ Рау-Бунге. Вопросы полицейскаго права Антоновичъ излагаетъ примѣнительно къ отдѣламъ политической экономіи. По его мнѣнію задача т. наз. полицейскаго права—«изученіе въ разнообразіи жизненныхъ отношеній нормъ для дѣятельности, направленной съ одной стороны къ охранѣ существующаго благосостоянія, т. е. къ предупрежденію и пресѣченію дѣйствій, нарушающихъ существующее благосостояніе, съ другой-же стороны—изученіе нормъ для надлежащаго содѣйствія дальнѣшему развитію народнаго блага» . . . . «Полицейское право изучаетъ правооснованія, при посредствѣ которыхъ законы политической экономіи находятъ над-

лежащее примѣненіе и достигается водвореніе народнаго благосостоянія».

Въ недавнее сравнительно время (съ 1891—1897 г.) вышелъ рядъ выпусковъ «учебника права внутренняго управленія» адъюнктъ-профессора П. Н. Шеймина, представляющій собою послѣдовательное изложеніе отдѣльныхъ вопросовъ полицейской дѣятельности и снабженный богатыми библіографическими указаніями.

Наиболѣе полнымъ курсомъ полицейскаго права представляется трудъ проф. И. Т. Тарасова подъ названіемъ «Очеркъ науки полицейскаго права». Москва, 1897 г.

Въ 1898 году появился первый выпускъ I тома «Опыта системы административнаго права» проф. Э. Берендтса, посвященный подробному очерку русскихъ административныхъ учрежденій до половины XIX столѣтія. Проф. Берендтсъ примыкаетъ къ писателямъ юридическаго направленія, настаивая на необходимости изложенія лишь положительнаго законодательства данной страны, безъ критической оцѣнки правительственной политики.

«Полицейское право» проф. В. Ф. Дерюжинскаго, Петербургъ, 3 изданіе, 1911 г., представляетъ собою изложеніе отдѣльныхъ вопросовъ полицейскаго законодательства, причемъ нѣкоторые отдѣлы представлены съ особою обстоятельностью, какъ напр., глава объ общественномъ призрѣніи и благотворительности.

Учебникъ административнаго права профессора В. В. Ивановскаго вышелъ въ Казани четвертымъ изданіемъ въ 1911 г. Авторъ настаиваетъ на необходимости юридико-догматическаго метода и предлагаетъ читателю сравнительный очеркъ права внутренняго управленія въ различныхъ его развѣтвленіяхъ.

Въ 1910 году появился I выпускъ «Учебника русскаго административнаго права» проф. А. И. Елистратова. Проф. Елистратовъ заявляетъ себя сторонникомъ юридическаго метода и первый выпускъ предполагаемаго курса посвящаетъ систематикѣ и вопросамъ методологическимъ, подробно останавливаясь на источникахъ административнаго права.

Изданныя въ 1914 году проф. Елистратовымъ «Основныя начала административнаго права» посвящены обозрѣнію источниковъ русскаго административнаго права и административныхъ учрежденій въ связи съ публично-правовыми актами и отношеніями.

Глава III.

Источники полицейскаго права.

§ 14. Законъ и административное распоряженіе.

Прежде всего источниками права внутренняго управленія являются законы.

Чистая теорія требуетъ, чтобы всѣ проявленія государственной воли, какъ воли общей, исходили-бы отъ законодательной власти, т. е. были-бы законами въ собственномъ смыслѣ; административныя-же приказанія были-бы только распоряженіями исполнительными, т. е. не имѣли-бы самостоятельнаго содержанія и предписывали-бы только способы исполненія закона.

Такого рода требованія игнорируютъ природу человѣка и разбиваются о то простое соображеніе, по которому ни одинъ человѣкъ, а слѣдовательно и ни одинъ государственный органъ немыслимъ безъ извѣстной доли самостоятельности, т. е. безъ всякой иниціативы или безъ извѣстнаго проявленія свободной дѣятельности. Невозможно человѣка подчинить до такой степени чужой волѣ, чтобы онъ совсѣмъ обезличился. Уже простое наблюденіе, выносимое изъ обыденной жизни, убѣждаетъ насъ въ этомъ. Одно и то-же порученіе, данное 2 лицамъ, можетъ дать тождественный результатъ ,но разниться въ способѣ и характерѣ исполненія. Какъ нѣтъ въ мірѣ двухъ вещей безусловно одинаковыхъ, такъ и нѣтъ двухъ дѣйствій абсолютно тождественныхъ. Если-же по природѣ человѣческихъ отношеній недопустимо, чтобы дѣятельность одного человѣка вся опредѣлялась-бы волею другого, то тѣмъ неисполнимѣе требованіе, чтобы сложная и многогранная жизнь государства напередъ была урегулирована абстрактными нормами въ такой мѣрѣ, что отъ исполнителей закона не требовалось-бы никакого руководительства.

Большинство законовъ является отвлеченными правилами, которыя не обладаютъ достаточною гибкостью, чтобы принаравливаться къ постоянно измѣняющимся потребностямъ государства.

Процедура законодательная слишкомъ сложна, неповоротлива, медлительна, чтобы съ достаточною скоростью въ каждый данный моментъ предписывать необходимое.

Путемъ законодательства иногда бываетъ невозможно дать толчекъ неотложнымъ государственнымъ нуждамъ. Поэтому нельзя представлять правительственные органы лишь простыми орудіями государственной воли, выраженной въ законахъ. Государство немыслимо безъ управленія, какъ дѣятельности свободной (но не произвольной).

Если-же существуетъ въ государствѣ такая сфера свободной дѣятельности, то этимъ обусловливается необходимость въ такихъ волевыхъ актахъ, содержаніе которыхъ частью опредѣляется законами, частью-же предоставлено свободному опредѣленію повелѣвающихъ. Для того, чтобы править, т. е. исполнять законы и направлять дѣятельность сообразно законамъ, необходимы такія проявленія государственной воли, которыя имѣютъ свой непосредственный источникъ въ односторонней волѣ управляющихъ органовъ.

Такія проявленія государственной воли мы называемъ административными распоряженіями. Короче говоря, административное распоряженіе прежде всего имѣетъ въ виду успѣшное исполненіе законовъ.

Но рядомъ съ такими распоряженіями, служебнаго значенія по отношенію къ закону, широкое развитіе получаютъ и такія, которыя создаются не въ видахъ только исполненія законовъ, а ради осуществленія самостоятельной воли правительства, дѣйствующаго какъ обособленный органъ [1]).

Поэтому управленіе никакъ не можетъ свестись къ простому пассивному примѣненію готовыхъ общихъ правилъ. Напротивъ, оно необходимо предполагаетъ значительную долю самостоятельной творческой дѣятельности и иниціативы, выражающейся въ правѣ административныхъ распоряженій. Содержаніе этихъ распоряженій закономъ не можетъ быть предусмотрѣно и опредѣлено, а лишь ограничено, или вѣрнѣе

---

[1]) Г. Аншютцъ. Юстиція и администрація (пер. съ нѣмецкаго). Ж. М. Ю. 1907 г., отдѣльный оттискъ, стр. 19.

поставлено въ извѣстныя рамки. Но разумѣется, что всякая правительственная дѣятельность должна быть secundum legem et intra legem [1]).

Слѣдовательно какъ законы, такъ и распоряженія одинаково могутъ имѣть своимъ предметомъ и установленіе общаго правила и регулированіе конкретнаго случая. Точно также не только закономъ, но и административнымъ распоряженіемъ могутъ быть установлены новыя права или обязанности частныхъ лицъ.

Предписанія заключаютъ въ себѣ иногда приказанія налагающія на подданныхъ непосредственныя обязанности; такого рода предписанія, изъ которыхъ большая часть относится къ полицейской дѣятельности, могутъ лишь издаваться на основаніи полномочій, указанныхъ въ законѣ.

Отъ такихъ административныхъ распоряженій самостоятельныхъ отличаются предписанія, указывающія путь, способъ приведенія закона въ исполненіе. Право подобныхъ предписаній второстепеннаго характера вытекаетъ изъ самаго понятія организма управленія. Въ силу необходимости дѣйствовать, администрація и снабжается правомъ издавать приказы подчиненнымъ мѣстамъ.

Но, наряду съ административными распоряженіями, имѣющими самостоятельное значеніе, и т. наз. исполнительными распоряженіями, есть еще группа распоряженій, извѣстная въ наукѣ подъ названіемъ исключительныхъ указовъ, распоряженій (Notverordnungen), издаваемыхъ администраціей въ случаѣ крайней необходимости, когда обыкновенныхъ законовъ недостаточно, а ждать изданія новыхъ законовъ невозможно. Такія ислючительныя распоряженія скоропреходящи, и при первой возможности должны быть санкціонированы государственною властью. Случаи подобнаго рода распоряженій предусматриваются закономъ и оправдываются необходимостью охранять устои государственности чрезвычайными мѣропріятіями. Но вмѣстѣ съ тѣмъ законъ указываетъ, что правомъ изданія такихъ исключительныхъ распоряженій слѣдуетъ пользоваться сколь возможно осмотрительнѣе, такъ какъ подобными распоряженіями обычно сильно ограничивается сфера частныхъ правъ или создаются новыя для гражданъ обязанности, не предусмотрѣнныя общимъ закономъ.

[1]) А. Ѳ. Евтихіевъ. Усмотрѣніе администраціи (Das freie Ermessen). Ж. М. Ю. 1910. № 5, стр. 77—101.

§ 15. Виды полицейскаго принужденія.

Заботясь объ охраненіи государственнаго порядка и общественнаго спокойствія полицейская власть дѣйствуетъ въ предѣлахъ предоставленныхъ силою закона полномочій [1]). Полицейскіе органы, въ качествѣ представителей исполнительной власти, снабжаются правомъ принужденія въ отношеніи гражданъ, выражающагося въ формѣ: 1) отобранія вида на жительство, 2) принудительной явки или привода, 3) полицейскаго ареста, 4) полицейскаго надзора, 5) административной высылки и 6) употребленія оружія.

Отобраніе вида на жительство.

Согласно ст. 6 Положенія о полицейскомъ надзорѣ, учреждаемомъ по распоряженію административныхъ властей у поднадзорнаго отбирается документъ о званіи и видъ на жительство, взамѣнъ которыхъ ему выдается свидѣтельство на проживаніе въ назначенной ему мѣстности, безъ обозначенія, однако, въ немъ того, что лицо, его получающее, находится подъ надзоромъ полиціи. Отобранные документы хранятся въ томъ полицейскомъ учрежденіи, подъ надзоромъ коего данное лицо находится. Слѣдовательно, отобраніемъ вида на жительство стѣсняется свобода передвиженія, такъ какъ для отлучекъ изъ мѣстъ постояннаго жительства требуется предъявленіе паспорта.

Точно также статьею 23 устава о паспортахъ предусматривается удержаніе на мѣстахъ принудительнаго водворенія лицъ высланныхъ за нищенство; послѣднимъ виды на жительство выдаются не ранѣе истеченія 2 лѣтъ со времени высылки.

Принудительная явка или приводъ.

Закономъ предусмотрѣны случаи, когда чины полиціи могутъ вызвать понятыхъ отъ ближайшихъ селеній; а именно случаи эти слѣдующіе: 1) для оказанія содѣйствія при межеваніи; 2) для освидѣтельствованія и указанія границъ вла-

---

[1]) Проф. В. В. Ивановскій. Учебникъ административнаго права. Казань. 1904 г., стр. 183—201.

В. М. Гессенъ. Исключительное положеніе. Петербургъ. 1904 г. стр. 1—74.

Проф. Тарасовъ. Лекціи по полицейскому (административному) праву. Т. II, часть общая, стр. 106—145.

дѣній; 3) для помощи въ преслѣдованіи разбойниковъ, воровъ и бѣглыхъ; 4) для сопровожденія арестантовъ; 5) для помощи при тушеніи пожаровъ и при наводненіяхъ; 6) для участія въ осмотрѣ и освидѣтельствованіи мертвыхъ тѣлъ; 7) для содѣйствія истребленію саранчи.

Къ этимъ перечисленіямъ принудительнаго привода слѣдуетъ прибавить и практику пересылки этапнымъ порядкомъ разныхъ лицъ по требованію сословныхъ учрежденій и административныхъ мѣстъ.

Полицейскій арестъ.

Полицейскій арестъ, предпринимаемый въ цѣляхъ предупрежденія и пресѣченія преступленій предусматривается рядомъ статей полицейскаго устава. Такъ, полиція можетъ арестовывать лицъ, сопротивляющихся законнымъ требованіямъ полиціи, пьяныхъ, вступившихъ въ драку, нарушающихъ общественную тишину и благопристойность, просящихъ милостыню, для препровожденія въ Комитеты по разбору нищихъ, проходящихъ съ узлами, подозрѣваемыхъ въ кражѣ и т. п. Перечисляя разные случаи, въ которыхъ полиція можетъ подвергать аресту, русское законодательство не даетъ указаній относительно срока такого предварительнаго задержанія, предоставляя опредѣленіе продолжительности такового усмотрѣнію администраціи" [1]).

Кромѣ полицейскаго ареста ради поддержанія общественнаго порядка нашъ законъ знаетъ еще другой видъ ареста полицейскими властями, дѣйствующими въ силу особыхъ полномочій, предусмотрѣнныхъ относительно мѣстностей, объявленныхъ на исключительномъ положеніи [2]).

Мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется дѣлать распоряженія: 1) о предварительномъ задержаніи, не долѣе однако двухъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ;

2) о производствѣ во всякое время обысковъ во всѣхъ

---

[1]) Св. Зак. т. II, общее учрежденіе губернское, ст. 688 и Св. Зак. т. XIV, уст. пред. и прес. прест. ст. ст. 153, 158, 163, 171, 238, 243.

[2]) Св. Зак., т. XIV, уст. пред. и прес. прест. Приложеніе 1 къ ст. 1, прим. 2.

безъ исключенія помѣщеніяхъ, фабрикахъ, заводахъ и т. п., и о наложеніи ареста, впредь до распоряженія подлежащаго начальства, на всякаго рода имущество, указывающее на преступность дѣйствій или намѣреній заподозрѣннаго лица.

По письменному распоряженію губернатора срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія.

Точно также въ мѣстностяхъ, соприкасающихся съ объявленными въ исключительномъ положеніи, въ виду возможной агитаціи, начальникамъ полицій и жандармскихъ управленій смежныхъ губерній предоставляется: подвергать подозрительныхъ лицъ предварительному аресту на срокъ не болѣе 7 дней и производить у такихъ лицъ обыски и выемки.

Въ случаѣ неправильнаго или злонамѣреннаго ареста потерпѣвшій можетъ обратиться съ жалобою къ начальству даннаго должностного лица.

Полицейскій надзоръ.

Какъ мѣра полицейская надзоръ учреждается въ видахъ предупрежденія преступленій. Русское законодательство допускаетъ надзоръ надъ цѣлымъ рядомъ лицъ, не опредѣляя въ точности порядка надзора, предоставляя широкій просторъ личному усмотрѣнію администраціи. Законъ нашъ знаетъ и гласный и негласный надзоръ. Губернаторъ поручая полиціи негласный надзоръ долженъ объяснить и предѣлы этого надзора, дабы онъ не превратился въ стѣснительныя для обывателей и безполезныя для порядка мѣры. Никакихъ дальнѣйшихъ поясненій, въ чемъ долженъ проявляться этотъ надзоръ полиціи, нашъ законъ не представляетъ.

Что-же касается гласнаго полицейскаго надзора, то нашъ законъ опредѣляетъ и кругъ лицъ, осуществляющихъ надзоръ и способъ ихъ дѣйствія [1]).

Губернаторы имѣя чрезъ мѣстныя начальства бдительное наблюденіе за поведеніемъ и образомъ жизни лицъ, отданныхъ подъ надзоръ полиціи, стараются, „чтобы надзоръ сей не былъ безъ причинъ и пользы стѣснителенъ для находящихся подъ онымъ или же чрезмѣрно обременителенъ для обязанныхъ имѣть его".

Разновидности этого надзора могутъ быть опредѣлены

---

[1]) Св. Зак. Т. II, Общее учрежденіе губернское, ст. 319.

при болѣе подробномъ разсмотрѣніи характера дѣятельности полиціи въ отношеніи различныхъ категорій поднадзорныхъ.

Такъ въ уставѣ о содержащихся подъ стражей говорится о гласномъ полицейскомъ надзорѣ надъ отбывшими наказаніе въ арестантскихъ ротахъ, въ уставѣ о ссыльныхъ говорится объ осуществленіи надзора полиціей въ отношеніи лицъ, водворенныхъ на жительство въ Сибирь вмѣсто наказанія. Но въ указанныхъ случаяхъ ясныхъ границъ и способовъ надзора не приводится. Можно только сдѣлать общее заключеніе, что надзоръ, главнымъ образомъ, проявляется въ ограниченіи свободы передвиженія, ибо для отлучекъ поднадзорнымъ надлежитъ получить спеціальное разрѣшеніе и особый видъ.

Но совсѣмъ иной характеръ законъ присваиваетъ гласному полицейскому надзору надъ политически-неблагонадежнымъ элементомъ, нормированному „Положеніемъ 12 Марта 1882 года“, вошедшимъ въ уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій въ качествѣ приложенія II къ статьѣ 1-ой означеннаго устава.

Мѣстная власть, убѣдившись въ необходимости за даннымъ лицомъ наблюденія, доноситъ объ этомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Представленіе это разсматривается въ особомъ совѣщаніи, образуемомъ при Министрѣ Внутр. Дѣлъ подъ предсѣдательствомъ Товарища министра, завѣдывающаго полиціей, двухъ членовъ отъ Министерства Юстиціи и двухъ—отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Постановленіе этого совѣщанія представляются на утвержденіе Министра Внутр. Дѣлъ. Срокъ полицейскаго надзора опредѣляется особо каждый разъ, но не можетъ превышать 5 лѣтъ. Отъ поднадзорнаго отбираются документы о его званіи и дается взамѣнъ свидѣтельство на проживаніе въ назначенной ему мѣстности; на каждую отлучку поднадзорный обязанъ испрашивать разрѣшеніе—въ уѣздѣ отъ исправника, въ губерніи—отъ губернатора, за черту губерніи—отъ министра. Мѣстная полиція имѣетъ право производить у поднадзорныхъ обыски и выемки, составляя объ этомъ протоколъ.

Вся сфера дѣятельности поднадзорнаго сильно ограничена; такъ напр., ему запрещается: состоять на государственной или общественной службѣ, быть учредителемъ, предсѣдателемъ или членомъ частныхъ компаній или обществъ, заниматься педагогической дѣятельностью, принимать къ себѣ

учениковъ для обученія искусствамъ и ремесламъ, чтеніе публичныхъ лекцій, вообще всякаго рода публичная дѣятельность, содержаніе типографій, фотографій, библіотекъ для чтенія, торговля книгами и содержаніе питейныхъ заведеній. Изъятія изъ перечисленныхъ ограниченій могутъ быть сдѣланы Министромъ Внутр. Дѣлъ.

За неисполненіе установленныхъ правилъ поднадзорные могутъ подвергаться аресту при полиціи по распоряженію административныхъ властей.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ законъ указываетъ, что поднадзорные, не имѣющіе собственныхъ средствъ къ существованію, получаютъ отъ казны пособіе, а въ случаѣ болѣзни призрѣваются въ больницахъ на счетъ казны.

Административная высылка.

Высылку и ссылку въ опредѣленное мѣсто законъ разсматриваетъ какъ мѣры предупрежденія и пресѣченія преступленій, принимаемыя административнымъ порядкомъ.

Такъ въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ данномъ районѣ. Высылка-же въ опредѣленную мѣстность, съ обязательствомъ безотлучнаго тамъ пребыванія въ теченіе опредѣленнаго срока можетъ послѣдовать лишь по заключенію Особаго Совѣщанія, образуемаго при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ одного изъ товарищей Министра, изъ четырехъ членовъ: двухъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и двухъ отъ Министерства Юстиціи. Постановленія этого совѣщанія представляются на утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Для безвыѣзднаго пребыванія въ мѣстѣ, для высылки опредѣленномъ, устанавливается срокъ отъ 1—5 лѣтъ.

Далѣе законъ нашъ примѣняетъ административную высылку въ качествѣ средства борьбы съ порочными членами сельскихъ обществъ.

По закону 10 Іюня 1900 года [1]) крестьянскимъ обществамъ предоставляется постановлять приговоры объ удаленіи своихъ членовъ, дальнѣйшее пребываніе коихъ въ этой средѣ угрожаетъ мѣстному благосостоянію и безопасности.

[1]) Св. Зак. Т. XIV. Уставъ о пред. и прес. прест. Приложеніе къ ст. 205.

Но давая такое могучее средство освобожденія себя отъ порочныхъ сочленовъ (напр. завѣдомыхъ конокрадовъ, поджигателей и т. п.), законъ ставитъ эти приговоры подъ контроль земскихъ начальниковъ, чтобы предупредить высылки изъ мести или злобы. Вмѣстѣ съ приговоромъ общество должно представлять и деньги на переѣздъ и прокормленіе высылаемаго въ теченіе 2 лѣтъ.

Согласно ст. 4 Правилъ приговоръ долженъ быть принятъ большинствомъ не менѣе ²/з крестьянъ, имѣющихъ голосъ на сходѣ.

Состоявшійся приговоръ провѣряется земскимъ начальникомъ съ точки зрѣнія законности и достовѣрности сообщаемыхъ объ удаляемомъ фактовъ, передается далѣе уѣздному предводителю дворянства, а послѣдній вмѣстѣ со своимъ отзывомъ препровождаетъ въ губернское присутствіе. Послѣднее разсматриваетъ приговоръ по существу, въ связи съ заключеніемъ должностныхъ лицъ и утверждаетъ его, если признаетъ правильнымъ и на уважительныхъ соображеніяхъ основаннымъ.

Употребленіе оружія.

Дѣйствіе оружіемъ является крайнимъ средствомъ, коимъ можетъ пользоваться полиція въ цѣляхъ обезпеченія общественнаго порядка и спокойствія; администрація убѣдившись въ безусловности всѣхъ иныхъ средствъ воздѣйствія, можетъ прибѣгнуть къ вооруженному принужденію, принимающему форму пользованія оружіемъ полицейскими и жандармскими чинами и войсками, призванными для содѣйствія гражданской власти.

По русскому законодательству [1]) (10 Октября 1879 г.), полицейскіе чины могутъ прибѣгать къ употребленію оружія въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда на нихъ произведено вооруженное нападеніе; 2) когда нападеніе невооруженное, но совершается нѣсколькими лицами, причемъ не имѣется возможности отразить его инымъ способомъ; 3) когда нападеніе грозитъ жизни, здоровью или личной свободѣ другихъ лицъ; 4) когда чины полиціи задерживаютъ преступника или арестанта при сопротивленіи съ ихъ стороны или бѣгствѣ, если они не могутъ быть настигнуты.

Западно-европейскія законодательства короче конструи-

---

[1]) Приложеніе къ ст. 688 общаго учрежденія губернскаго.

руютъ право употребленія полиціей оружія—въ случаѣ необходимой обороны.

Другую форму примѣненія оружія мы имѣемъ въ случаѣ призыва военной силы гражданскими властями для прекращенія возникшихъ безпорядковъ.

Законъ 7 Февраля 1906 г. [1]) крайне подробно говоритъ о призывѣ войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ. Прежде всего мы видимъ, что допускаемый изданными правилами призывъ воинскихъ частей разсматривается какъ крайняя мѣра для подавленія безпорядковъ, при недостаточности мѣстныхъ полицейскихъ силъ. Не слѣдуетъ забывать, что до принятія этой мѣры гражданское начальство обязано употреблять всѣ имѣющіяся въ его распоряженіи средства для прекращенія безпорядковъ и даже по прибытіи вызванныхъ войскъ обратиться къ толпѣ съ послѣднимъ увѣщаніемъ.

Только въ случаѣ безуспѣшности этого увѣщанія гражданскія власти уполномочиваютъ начальника военной части принять мѣры къ прекращенію безпорядковъ. Но и затѣмъ начальникъ команды не обязанъ немедленно приступить къ дѣйствію оружіемъ.

Начальникъ воинской части можетъ дѣйствовать и увѣщаніями, если таковыя будутъ признаны имъ возможными. Истощивъ всѣ средства для прекращенія безпорядковъ, начальникъ команды предупреждаетъ толпу о дѣйствіи оружіемъ троекратными сигналами. По соблюденіи всѣхъ этихъ условій, толпа должна считаться достаточно предупрежденною, и употребленіе оружія должно имѣть значеніе дѣйствительнаго примѣненія военной силы, а отнюдь не устрашенія.

При этомъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что съ момента передачи полномочій начальнику команды представитель гражданской власти не можетъ вмѣшиваться въ распоряженія военныхъ властей и лишь по подавленіи безпорядковъ начальникъ команды, выполнивъ возложенную на него задачу, слагаетъ свои полномочія и власть вновь переходитъ къ гражданскому начальству.

[1]) Прилож. къ ст. 316 (прим.) общ. учр. губ.

§ 16. Административная юстиція.

Акты администраціи могутъ или нарушать пріобрѣтенныя права частныхъ лицъ, основанныя на законѣ, административномъ распоряженіи или на контрактѣ, заключеннымъ между частнымъ лицомъ и администраціей, или-же не нарушая правъ, могутъ нарушать интересы частныхъ лицъ [1].

Когда нарушено право, по мнѣнію французскихъ юристовъ, долженъ имѣть мѣсто формальный процессъ, жалоба должна идти спорнымъ путемъ (par voie contentieuse) и рѣшаться судомъ обыкновеннымъ или административнымъ. Въ томъ-же случаѣ, когда дѣло идетъ о нарушеніи интересовъ, гдѣ споръ идетъ не о законности, а о цѣлесообразности данной мѣры, дѣло должно идти къ самой администраціи, въ порядкѣ іерархической постепенности, путемъ милости (par voie gracieuse). Только администрація, имѣющая своею спеціальною задачею избраніе цѣлесообразной мѣры въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, можетъ отмѣнить такую дискреціонную мѣру.

Административная власть постоянно соприкасается съ гражданами и при своихъ сношеніяхъ можетъ умышленно или неумышленно нарушать права отдѣльныхъ лицъ. Достаточная охрана правъ гражданъ противъ злоупотребленій власти обезпечивается нормами уголовнаго закона. Столкновенія же гражданъ съ администраціей на почвѣ спора о ихъ взаимоотношеніяхъ и правахъ также должны получить авторитетное разрѣшеніе.

Административная юстиція и посвящаетъ свои силы рѣшенію спорныхъ дѣлъ о правахъ и обязанностяхъ, возникающихъ между частными лицами и администраціей, или между одними частными лицами по поводу актовъ управленія. Аншютцъ опредѣляетъ административную юстицію какъ примѣненіе административнаго права въ интересахъ разрѣшенія споровъ чрезъ посредство особыхъ органовъ управленія (административныхъ судовъ) и по правиламъ процесса, подобнымъ тѣмъ, которыя приняты въ общихъ судахъ [2]. Самый простой, въ началѣ всюду практиковавшійся, способъ разрѣшенія вышеуказанныхъ конфликтовъ, есть тотъ, когда

---

[1]) Проф. Н. Куплеваскій. Административная юстиція въ Западной Европѣ. Адмистративная юстиція во Франціи. Харьковъ. 1879, стр. 42 и слѣд.

[2]) Аншютцъ. Op. cit., стр. 22.

споръ о нарушенномъ администраціей правѣ рѣшается самою-же администраціей, въ лицѣ ряда административныхъ мѣстъ. Рѣшеніе подобныхъ споровъ облекается канцелярской тайной, о равноправности сторонъ не можетъ быть и рѣчи, такъ что естественно, что рѣшеніе споровъ самою-же заинтересованною стороною вызываетъ массу жалобъ и справедливыхъ нареканій. Вотъ почему понемногу стали образовываться особые органы административной юстиціи.

Во Франціи дѣла административной юстиціи рѣшаются особыми административными судами: совѣтами префектуръ, въ качествѣ низшей инстанціи и государственнымъ совѣтомъ, въ качествѣ высшей. Суды эти коллегіальные. Дѣла разбираются публично, съ выслушиваніемъ сторонъ, причемъ представителями власти являются тѣ учрежденія, дѣйствія коихъ подверглись обжалованію.

Совѣты префектуръ состоятъ изъ нѣсколькихъ совѣтниковъ, назначаемыхъ главою правительства, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ префекта и представляютъ изъ себя juges d'attributions, т. е. судей съ компетенціей, обозначенной ограничительно, путемъ точнаго перечисленія всѣхъ подлежащихъ ихъ разбору случаевъ [1]).

Согласно закону 24 Мая 1872 г., государственный совѣтъ является высшимъ судебно-административнымъ учрежденіемъ и принимаетъ къ своему разсмотрѣнію и разрѣшаетъ всякія жалобы, приносимыя на распоряженія административныхъ властей и не подлежащія вѣдѣнію судебныхъ учрежденій.

Вопреки общимъ нападкамъ въ литературѣ на французскую административную юстицію, вслѣдствіе недостаточной самостоятельности ея органовъ, Бертелеми съ удовольствіемъ отмѣчаетъ прочность гарантій, предоставляемыхъ гражданамъ государственнымъ совѣтомъ, своими постановленіями держащимъ въ подчиненіи даже высшія государственныя власти. Французы такимъ образомъ вполнѣ осуществили тотъ режимъ, который нѣмцы называютъ правовымъ (государствомъ), такъ какъ проявленіе административной дѣятельности всецѣло подчиняется во Франціи точнымъ правиламъ, и такъ

---

[1]) Проф. Куплеваскій. Административная юстиція во Франціи. Харьковъ, 1879, стр. 40.

какъ соблюденіе этихъ правилъ обезпечивается правомъ обжалованія предъ учрежденіемъ, полное безпристрастіе котораго пользуется общимъ признаніемъ [1]).

Въ германскихъ государствахъ [2]) административная юстиція представлена особыми административными судами, отличающимися отъ обыкновенныхъ судовъ и независимыхъ отъ администраціи. Эти суды имѣютъ коллегіальный составъ изъ судей съ высшимъ юридическимъ и административнымъ образованіемъ, назначаемыхъ пожизненно.

Такъ въ Пруссіи [3]) высшимъ административнымъ судомъ является Oberverwaltungsgericht, состоящій изъ предсѣдателя, президентовъ сената и опредѣленнаго числа совѣтниковъ, изъ коихъ половина должна быть избираема изъ судейскаго сословія, а другая изъ высшихъ чиновниковъ администраціи.

Среднюю инстанцію составляютъ административныя окружныя управы (Bezirksausschuss), дѣйствующія какъ административные суды. Низшая инстанція такихъ судовъ—Kreisausschuss, уѣздная управа. По замѣчанію Штенгеля, Bezirksausschuss наиболѣе приближается къ судебному учрежденію, такъ какъ члены его пользуются всѣми правами судейскихъ чиновъ, чего нельзя сказать про составъ Kreisausschuss'а.

Bezirksausschuss состоитъ изъ предсѣдателя (Regierungspresident) и 6 членовъ, изъ коихъ два назначаются пожизненно королемъ, а 4 остальныхъ избираются провинціальной управой. Изъ лицъ, назначенныхъ правительствомъ, одно должно принадлежать къ судебному вѣдомству, а другое имѣть право быть назначеннымъ на высшія административныя должности.

Kreisausschuss состоитъ изъ ландрата, назначаемаго правительствомъ и 6 членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ (Kreistag). Но не слѣдуетъ упускать изъ виду, что уѣздная управа представляетъ собою и органъ коммуналь-

---

[1]) А. Бертелеми, Письмо изъ Парижа. Журналъ Министерства Юстиціи. 1910. I, стр. 253 и слѣд.

[2]) Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig. 1885. I, Band. стр. 161—196.

[3]) Dr. K. Stengel. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg. 1890. I. Band. Verwaltungsgerichtbarkeit in Preussen, стр. 720—734.

наго и государственнаго управленія, и въ то-же самое время низшую инстанцію административной юстиціи [1]).

Въ Англіи, напротивъ, не существуетъ особыхъ административныхъ судовъ, и поэтому всѣ пререканія между органами правительства и гражданами поступаютъ на разсмотрѣніе обыкновенныхъ судовъ—мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ и королевскихъ судовъ.

Организація административной юстиціи въ Россіи примыкаетъ къ французскому типу.

У насъ нѣтъ спеціальной для сего организаціи, а роль высшаго административнаго судилища играетъ Первый департаментъ Правительствующаго Сената, на мѣстахъ-же функціонируютъ губернскія и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, губернскія присутствія, губерн. по городск. дѣламъ присутствія, губерн. по воинскимъ дѣламъ присутствія, губерн. по промысловому налогу присутствія, губернскія правленія, губернскія акцизныя управленія и другіе органы спеціальной администраціи [2]).

Къ непосредственному вѣдѣнію административныхъ учрежденій законъ относитъ:

1) нарушенія уставовъ казеннаго управленія, и 2) нарушенія уставовъ общественнаго благоустройства и благочинія.

Къ первой категоріи относятся: 1) нарушенія по управленію акцизными сборами, 2) нарушенія устава таможеннаго, 3) лѣсного, 4) почтоваго, 5) нарушенія правилъ о производствѣ торговли и промысловъ.

Ко второй категоріи относятся нѣкоторыя нарушенія уставовъ: врачебнаго, карантиннаго, биржевого, ремесленнаго, правилъ о собраніяхъ и союзахъ и нѣкоторыя другія.

Всѣ недоразумѣнія по поводу недостаточнаго или неточнаго соблюденія вышеназванныхъ уставовъ подлежатъ административному разбирательству, безъ судебныхъ гарантій, безъ производства предварительнаго слѣдствія. Протоколы по поводу замѣченныхъ нарушеній того или иного устава, составленныя административными чиновниками имѣютъ доказательную силу и на основаніи ихъ съ виновныхъ взыскиваются соотвѣтственные штрафы.

---

[1]) Dr. K. Stengel. Wörterburch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg. 1890. I. Bd., стр. 858.

[2]) Баронъ С. А. Корфъ. Административная юстиція въ Россіи. Петербургъ. 1910. Т. II, Стр. 1—391.

Посреди различныхъ способовъ обезпеченія законности управленія институтъ административной юстиціи долженъ занять почетное мѣсто. Обжалованіе незаконныхъ дѣйствій отдѣльныхъ органовъ власти и цѣлыхъ учрежденій, административный искъ, имѣетъ для населенія особое значеніе уже потому, что оно составляетъ право, которому соотвѣтствуетъ обязанность спеціальнаго учрежденія такой искъ разсмотрѣть. Въ результатѣ, если жалоба основательна, незаконное распоряженіе отмѣняется. Въ качествѣ высшей инстанціи. Первый департаментъ Сената, какъ извѣстно, несетъ функціи надзора за законностью управленія, выполняя это дѣло вполнѣ нелицепріятно, такъ какъ прямого участія въ управленіи Сенатъ не проявляетъ.

Губернскія-же присутствія смѣшаннаго типа оказываются въ одно и то-же время и органами прямого управленія и органами надзора. Отсюда-то тѣ недостатки нашей административной юстиціи, которые мѣшаютъ ей дѣйствовать нормально и вызываютъ справедливыя сѣтованія.

§ 17. Источники полицейскаго права.

Различаютъ источники историческіе и догматическіе. Нерѣдко, при изложеніи отдѣльныхъ вопросовъ приходится касаться старыхъ правовыхъ источниковъ для выясненія природы и развитія института въ исторической перспективѣ.

I. Самымъ главнымъ источникомъ права внутренняго управленія являются законы въ тѣсномъ смыслѣ, т. е. акты, изданные верховною властью, съ соблюденіемъ особо установленной для сего формы.

Полицейское законодательство затрогиваетъ различныя стороны жизни, а потому для полнаго изученія административнаго права Россійской Имперіи приходится пользоваться почти всѣми 16 томами Свода Законовъ.

Такъ называемые законы благочинія сосредоточены, главнымъ образомъ, въ томѣ XIV, а именно:

Т, XIV. Уставъ о паспортахъ. Изданіе 1903 г., продолженія 1912 (сводное), 1913 гг.

» Уставъ о цензурѣ и печати. Изд. 1890 г., прод. 1912 (сводное), 1913 гг.

» Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Изд. 1890 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Т. XIV. Уставъ о содержащихся подъ стражею. Изд. 1890 г. прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Уставъ о ссыльныхъ. Изд. 1909 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Т. XIII. Уставъ объ обезпеченіи народнаго продовольствія. Изд. 1892 г., прод. 1912 (сводн.).

» Уставъ объ общественномъ призрѣніи. Изд. 1892 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Уставъ врачебный. Изд. 1905 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Законы благоустройства распредѣляются между рядомъ томовъ Свода Законовъ, какъ напр.:

Т. XI, ч. I. Уставы духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій. Изд. 1896 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Сводъ уставовъ ученыхъ учрежденій и учебныхъ заведеній вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія. Изд. 1893, прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Т. XI, ч. II. Уставъ кредитный. Изд. 1903 г., прод. 1912 (сводное), 1913 гг.

» Уставъ о векселяхъ. Изд. 1903 г.

» Уставъ торговый. Изд. 1903 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Уставъ консульскій. Изд. 1903 г., прод. 1912 г. (сводн.).

» Уставъ о промышленности фабрично-заводской и ремесленной. Изд. 1913 г.

Т. XII, ч. I. Уставъ путей сообщенія. Изд. 1857 г., прод. 1912 г. (сводн.).

» Общій уставъ россійскихъ желѣзныхъ дорогъ. Изд. 1906 г., прод. 1912 г. (сводн.).

» Уставъ почтово-телеграфный. Изд. 1912 г., прод. 1913 г.

» Уставъ строительный. Изд. 1900 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Сводъ положеній и правилъ о взаимномъ страхованіи. Изд. 1908 г., прод. 1912 (сводн.).

Т. XII, ч. II. Уставъ сельскаго хозяйства. Изд. 1903 г., прод. 1912 г. (сводн.), 1913 гг.

Т. XII, ч. II. Положенiе о наймѣ на сельскiя работы. Изд. 1906 г.

» Положенiе о трактирномъ промыслѣ. Изд. 1906 г.

Т. VI. Уставъ таможенный. Изд. 1910 г., прод. 1912, 1913 гг.

» Таможенные тарифы. Изд. 1906 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Т. VII. Уставъ монетный. Изд. 1912 г., прод. 1913 г.

» Уставъ горный. Изд. 1912 г., прод. 1913 г.

Т. VIII, ч. I. Уставъ лѣсной. Изд. 1905 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Уставъ о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ. Изд. 1908 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Уставъ объ управленiи казенными имѣнiями въ западныхъ и прибалтiйскихъ губернiяхъ. Изд. 1893 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Учрежденiя органовъ административно-полицейскихъ помѣщены:

Т. I, ч. II. Учрежденiе совѣта министровъ. Изд. 1906 г. прод. 1912 (сводн.).

» Учрежденiе правительствующаго сената. Изд. 1892 г., прод. 1912 г. (сводн.).

» Учрежденiе министерствъ. Изд. 1892 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Т. II, ч. I. Общее учрежденiе губернское. Изд. 1892 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Положенiе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденiяхъ. Изд. 1892 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

» Городовое положенiе. Изд. 1892 г., прод. 1912 (сводн.), 1913 гг.

Вновь выходящiе законы, не подвергшiеся кодификацiи и распредѣленiю по отдѣльнымъ томамъ дѣйствующаго Свода Законовъ въ качествѣ продолженiй, помѣщаются въ оффицiальномъ перiодическомъ изданiи: „Собранiе узаконенiй и распоряженiй правительства“.

II. Видную роль въ управленiи играютъ и такъ называемыя административныя распоряженiя, т. е. акты, изданные органами власти правительственной.

Хотя въ современномъ правомѣрномъ государствѣ боль-

шая часть функцій управленія регулирована закономъ въ тѣсномъ смыслѣ, но и теперь еще предписанія служатъ источникомъ права управленія въ разныхъ случаяхъ.

Учрежденія и лица, имѣющія право издавать административныя распоряженія:

1. Сенатъ издаетъ указы, разъясняющіе законъ и указы, содержащіе предписанія, относящіяся къ порядку исполненія закона.

2. Министры также могутъ издавать обязательныя постановленія, крайне разнообразнаго содержанія, ограниченныя, впрочемъ, кругомъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ отдѣльнымъ министерствамъ.

3. Генералъ-губернаторы, губернаторы, начальники губерній и областей, градоначальники имѣютъ право издавать обязательныя постановленія „въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности“ (Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 236, 421—428, 999).

4. Губернскія земскія собранія могутъ издавать обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей, какъ всей губерніи, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстностей по цѣлому ряду предметовъ, входящихъ въ кругъ ихъ компетенціи, какъ-то: о принятіи мѣръ противопожарныхъ, о содержаніи въ чистотѣ площадей, улицъ, дорогъ, сточныхъ трубъ, колодцевъ, объ устройствѣ пристаней, боенъ, о мѣрахъ предосторожности противъ порчи воды, о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ и базарахъ, о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразительныхъ болѣзней и проч. (Св. Зак. т. II, ч. I. Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, ст. 108).

5. Городскія думы имѣютъ право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія по вопросамъ, касающимся городского благоустройства (Св. Зак. т. II, ч. I. Городовое положеніе, ст. 108).

Все пестрое разнообразіе правительственной дѣятельности, выражающееся въ многочисленныхъ распоряженіяхъ названныхъ выше мѣстъ и лицъ, помѣщаются въ „сборникахъ распоряженій и циркуляровъ“, издаваемыхъ отдѣльными вѣдомствами.

Земскія учрежденія, органы городского самоуправленія, публикуютъ свои распоряженія въ сборникахъ постановленій

земскихъ собранiй, въ журналахъ земскихъ управъ, въ извѣстiяхъ городскихъ думъ и т. п.

III. Международные договоры нерѣдко регламентируютъ однообразные интересы подданныхъ различныхъ государствъ по отдѣльнымъ отраслямъ внутренняго управленiя. Такiе договоры, соглашенiя разнообразны и многочисленны, какъ напр. конвенцiонный таможенный тарифъ, почтовая, телеграфная конвенцiя, союзъ для охраны промышленной собственности, международный союзъ желѣзно-дорожныхъ товарныхъ сообщенiй, санитарныя конвенцiи и т. п. Обязательность подчиненiя такимъ международнымъ соглашенiемъ, какъ нормамъ права, основывается на признанiи ихъ путемъ ратификацiи отдѣльными государствами.

IV. Обычное право въ административной дѣятельности имѣетъ тѣсную сферу примѣненiя. Оно дѣйствуетъ субсидiарно, находя себѣ примѣненiе, главнымъ образомъ, тамъ, гдѣ организмъ управленiя не нормированъ положительнымъ закономъ.

Глава IV.

Организація полицейскихъ учрежденій, центральныхъ и мѣстныхъ.

§ 18. Очеркъ развитія полицейскихъ учрежденій.

Вопросъ о должной постановкѣ органовъ полиціи представляетъ много разногласій. Нѣкоторые писатели, напр. Р. ф. Моль, помѣщаютъ полицію исполнительную въ область юстиціи, предоставляя одной и той-же власти и предупрежденіе (функцію полицейскую) и караніе (функцію судебную). При такомъ устройствѣ полицейской дѣятельности послѣдняя будетъ обставлена большими гарантіями, меньше будетъ вызывать нареканій со стороны гражданъ. Но съ другой стороны, облеченіе актовъ исполнительной власти въ судебныя формы вызоветъ чрезвычайную медленность движенія дѣлъ, что иногда бываетъ равносильно отказу въ защитѣ правъ личныхъ и имущественныхъ отъ противозаконныхъ посягательствъ. Поэтому большинство правительствъ, принимая во вниминіе всю жизненность интересовъ, ввѣряемыхъ полиціи, даетъ полицейскимъ органамъ спеціальную организацію сообразно природѣ, свойствамъ, качествамъ объектовъ полицейской дѣятельности.

Въ исторіи развитія полицейской организаціи можно подмѣтить 3 момента:

1. Въ первомъ періодѣ государство занято исключительно вопросомъ внѣшней безопасности, всецѣло предоставляя населенію обезпечить внутреннюю безопасность путемъ самопомощи, въ видѣ учрежденія разныхъ союзовъ, иногда санкціонированныхъ государственною властью. Таковы англосаксонская сотня, наша вервь, игравшая видную роль въ русской жизни и о которой встрѣчается упоминаніе въ Русской

Правдѣ. Вервь была единицей территоріально-полицейскою, возникшею, повидимому, потому, что власть князя и намѣстника оказывалась недостаточною. Насколько можно судить по скуднымъ о ней источникамъ, вервь предупреждала преступленія и преслѣдовала виновныхъ.

2. Во второмъ періодѣ государство беретъ уже на себя обязанности полиціи исполнительной, стараясь ограничить участіе населенія въ несеніи полицейской службы.

Въ Москвѣ полицейская дѣятельность возлагается на воеводъ и приказы, но въ виду неудовлетворительности ихъ дѣятельности, и населеніе привлекается къ отправленію полицейскихъ функцій.

Прежде всего обезпеченіе внутренней безопасности отъ воровъ и разбойниковъ коснулось города Москвы. При Иванѣ III было уже въ обычаѣ на ночь замыкать концы (улицы) рогатками, рѣшетками, чтобы не пропускать гулящихъ, подозрительныхъ людей; обязанность эта была возложена на т. наз. «рѣшеточныхъ приказчиковъ». Объѣзжіе головы, избиравшіеся изъ дворянъ и дѣтей боярскихъ, по большимъ городамъ отправляли полицейскія функціи: береженье города отъ огня и лихихъ людей.

Для борьбы съ увеличившимся классомъ „лихихъ людей" правительство въ помощь намѣстникамъ и воеводамъ возложило на общины повинность избирать губныхъ старостъ и цѣловальниковъ, составлявшихъ „губныя избы", принимавшія мѣры для предупрежденія разбоевъ, поимки лихихъ людей и отправленія надъ ними суда, подъ главнымъ вѣдѣніемъ Разбойнаго Приказа.

„Наказъ о градскомъ благочиніи" (1649 г.) опредѣляетъ въ подробностяхъ полицейскія обязанности объѣзжаго головы съ помощниками для береженья гор. Москвы отъ пожара и всякаго непорядка.

Но понятіе о полиціи, какъ объ особой отрасли государственнаго управленія возникаетъ у насъ впервые въ эпоху Петра В.

Въ Московской Руси при тѣхъ узкихъ задачахъ, которыя ставило себѣ государство и которыя практически не шли далѣе внѣшней обороны, сбора средствъ на нее и суда для поддержанія внутренней безопасности, законодательная норма касалась немногихъ сторонъ жизни частнаго человѣка. Въ житейскій обиходъ лицъ, обязанныхъ государственною по-

винностью, государство вмѣшивалось лишь въ томъ размѣрѣ, въ какомъ это было нужно для обезпеченія ея исправнаго несенія.

Но не будучи назойливымъ руководителемъ подданыхъ, государство не оставляло ихъ безъ опоры. Въ Московской Руси была одна руководящая сила, которая дѣлала излишней всестороннюю опеку государства: это былъ обычай. Но такое начало годилось только для узкаго и замкнутаго кругозора и несложныхъ отношеній, и отживало свой вѣкъ ко второй половинѣ XVII в., когда Московское государство вступило въ сложныя отношенія съ другими державами, когда все растущее иноземное вліяніе стало расширять горизонты, когда потокъ новыхъ западныхъ идей сталъ затемнять старинное родное преданіе.

3. Реформа Петра I дала сильный толчекъ многимъ сторонамъ русской жизни, вылившись въ рядъ подробныхъ, обширныхъ уставовъ, предусматривающихъ и старающихся опредѣлить каждую мельчайшую деталь.

Путемъ указовъ и регламентовъ правительство Петра развиваетъ обширную полицейскую дѣятельность. Изъ нихъ оно дѣлаетъ помочи, на которыхъ ведетъ подданнаго, лишивъ его вѣковаго посоха, какимъ былъ для русскаго человѣка обычай. Правительство окружаетъ подданнаго заботливою опекою, вмѣшиваясь во всѣ сферы его жизни, подчиняя ихъ своимъ указаніямъ, которыя оно считаетъ благодѣтельными. Горячей вѣрою въ полицейское могущество государства исполнены правящіе круги того времени, и можетъ быть лучшимъ подтверженіемъ этой мысли можетъ служить десятая глава, изданнаго въ 1721 г. регламента Главному Магистрату, гласящая, что „полиція способствуетъ въ правахъ и правосудіи, рождаетъ добрые порядки и нравоученія, всѣмъ безопасность подаетъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ и обманщиковъ и симъ подобныхъ; непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и къ честному промыслу; чинить добрыхъ домостроителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей; города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ и приноситъ довольство во всемъ, потребномъ въ жизни человѣческой, предостерегаетъ всѣ приключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишества въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя погрѣшенія;

призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ; по заповѣдямъ Божіимъ воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ; вкратцѣ-жъ надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности".

Въ этой главѣ начертана цѣлая програма полицейской дѣятельности, удивительная по своей широтѣ. И эта программа не осталась безъ попытокъ къ ея осуществленію, не была простымъ теоретическимъ трактатомъ. Цѣлые ряды указовъ открываютъ гражданамъ пути къ различнымъ сторонамъ благосостоянія, притомъ въ виду неопытности ведомыхъ государство принимаетъ на себя руководительство каждымъ ихъ шагомъ, вторгаясь нерѣдко въ самые интимные уголки частной жизни. Но такая всесторонняя правительственная регламентація была невозможна безъ систематическаго распредѣленія функцій управленія.

На мѣсто Приказовъ, представлявшихъ полное смѣшеніе задачъ и предметовъ управленія, появились Коллегіи: Бергъ-коллегія, Мануфактуръ-коллегія, Коммерцъ-коллегія, Медицинская-коллегія, Главный Магистратъ.

Каждой изъ этихъ коллегій была ввѣрена особая отрасль управленія, каждой данъ былъ регламентъ для руководства. Вся совокупность административно-полицейской дѣятельности, распредѣленная между коллегіями, должна была находить въ Сенатѣ свою объединяющую точку. Если между тѣмъ Петровскія коллегіи не оправдали ожиданій и вообще встрѣчали значительныя препятствія при осуществленіи условій безопасности и благосостоянія, то причины этого крылись: 1) въ чрезвычайной сложности иноземныхъ регламентовъ, перенесенныхъ на русскую почву, 2) въ маломъ знакомствѣ новыхъ администраторовъ съ условіями русской жизни, и 3) въ слабой организаціи органовъ мѣстнаго управленія, безъ которыхъ коллегіи были какъ безъ рукъ.

Хорошо сознавая органическую связь между центральными и мѣстными органами, Петръ однако-же долженъ былъ ограничиться реформою городской полиціи, такъ какъ село и уѣздъ по тогдашнимъ условіямъ жизни представляли гораздо менѣе благодарную почву для усвоенія его начинаній.

Петръ началъ съ устройства городской полиціи, призвавъ

къ жизни „Главный Магистратъ“, задача котораго состояла въ томъ, чтобы вѣдать всѣ города Имперіи и сочинять для нихъ съ апробаціи Сената полицейскіе уставы. Впрочемъ, устройство полиціи въ городахъ шло туго, и только въ обѣихъ столицахъ была произведена дѣйствительная реформа полиціи по новымъ образцамъ.

Въ иструкціяхъ генералъ-полиціймейстерамъ — С.-Петербургскому Девіеру (1718 г.) и Московскому—Грекову (1721 г.) содержатся указанія на обязанности полиціи. Генералъ-полиціймейстеру ввѣрено наблюденіе за возводимыми въ городѣ постройками, за правильностью проведенія улицъ и ихъ чистотою, за безвредностью съѣстныхъ припасовъ, надзоръ за соблюденіемъ правилъ противопожарныхъ, наблюденіе за пріѣзжими. На городскихъ обывателей была возложена полицейская служба; въ каждой слободѣ или улицѣ указывалось избрать караульщиковъ, обязанныхъ по ночамъ ходить съ трещотками и наблюдать за огнемъ, за ворами и т. п. Караульная служба являлась повинностью, уклоненіе отъ которой наказывалось штрафомъ.

Устройство исполнительной полиціи въ уѣздѣ представляло еще болѣе затрудненій и сопровождалось весьма скудными результатами.

Петръ создалъ особую должность „земскаго коммиссара“, на котораго были возложены въ его дистриктѣ функціи финансовыя и полицейскія. Какъ представитель полицейской власти коммиссаръ обязанъ былъ смотрѣть, чтобы не было, грозящихъ безопасности, подозрительныхъ элементовъ: бѣглыхъ крестьянъ, солдатъ и матросовъ, бродягъ и преступниковъ и находя ихъ, забирать подъ арестъ, „дабы такимъ образомъ уѣздъ чистъ содержанъ былъ“. Въ его вѣдѣніи находилась выборная сельская полиція. Чины этой полиціи избирались обыкновенно на годъ на особыхъ избирательныхъ сходахъ, представлявшихъ за избранныхъ ими лицъ поручительство въ видѣ обычнаго „выбора за руками“. Наблюденію „сотскаго“ поручалось около сотни крестьянскихъ дворовъ, составлявшихъ цѣлую округу; въ помощь имъ избирались „десятскіе“. Обязанностью тѣхъ и другихъ было слѣдить за появленіемъ въ мѣстности подозрительныхъ людей, ловить разнаго рода лихихъ людей, разбойниковъ, убійцъ, татей, вынимать поличное, а также исполнять обязанности низшихъ

полицейскихъ служителей, состоя въ распоряженіи земскаго коммиссара.

Но дѣятельность воеводъ, которымъ ввѣрялись всѣ мѣстные интересы, и заботы земскихъ коммиссаровъ зачастую оказывались недостаточными. Въ виду вопіющихъ злоупотребленій и все усиливавшихся разбоевъ въ уѣздѣ, Петръ вынужденъ былъ прибѣгать къ особой мѣрѣ — посылки воинскихъ командъ по провинціямъ для истребленія разбойничьихъ становъ.

При Екатеринѣ II административно-полицейскія учрежденія получаютъ новую организацію. Ввѣривъ въ каждой губерніи общее полицейское управленіе губернатору съ губернскимъ правленіемъ, „учрежденіе о губерніяхъ" (1775 г.) въ каждомъ городѣ организуетъ городскую, а въ уѣздѣ земскую полицію. Въ каждомъ городѣ, гдѣ нѣтъ коменданта, полицейское управленіе ввѣрено городничему; гдѣ коменданты, тамъ управленіе предоставлено имъ, а въ столицѣ — оберъ-полиціймейстеру.

Въ каждомъ уѣздѣ полицейское управленіе ввѣрено „нижнему земскому суду", составленному изъ земскаго исправника или капитана, избираемаго дворянствомъ на 3 года и изъ двухъ или трехъ засѣдателей, изъ коихъ 2 избирались дворянствомъ, а одинъ—сельскій приглашался изъ засѣдателей „нижней расправы". „Нижнему земскому суду" точно также какъ и городничему была ввѣрена исполнительная полиція, подъ которой учрежденіе о губерніяхъ разумѣло, главнымъ образомъ, сохраненіе благочинія, добронравія и порядка, наблюденіе за исполненіемъ законныхъ предписаній и приведеніе въ исполненіе рѣшеній высшихъ присутственныхъ мѣстъ.

Мысли эти получили дальнѣйшее развитіе въ изданномъ въ 1782 г. „Уставѣ благочинія или полицейскомъ", гдѣ подробно опредѣляется составъ городской полиціи и ея компетенція. Въ каждомъ городѣ полицейское управленіе ввѣрено было управѣ благочинія; послѣдняя была составлена въ столицахъ, подъ предсѣдательствомъ оберъ-полиціймейстера, изъ полиціймейстера, приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ и двухъ ратмановъ; въ остальныхъ городахъ предсѣдательство поручено полиціймейстеру или городничему. Города раздѣлены на части, части на кварталы. Въ каждой части состоялъ частный приставъ, опредѣляемый правительствомъ изъ числа квартальныхъ надзирателей; въ кварталѣ

полагался надзиратель и поручикъ. Первый назначался правительствомъ изъ квартальныхъ поручиковъ, а послѣднiе избирались жителями квартала.

Управа благочинiя вѣдала дѣлами полицейско-исполнительными и хозяйственно-распорядительными, какъ-то слѣдила за исполненiемъ законовъ и приведенiемъ въ исполненiе рѣшенiй присутственныхъ мѣстъ, наблюдая за отправленiемъ торговаго промысла, за исполненiемъ паспортныхъ правилъ, исправнымъ содержанiемъ дорогъ, сохраненiемъ церковнаго благочинiя, преслѣдовала тайныя и незаконныя общества, запрещенныя игры и всякiя проявленiя безнравственности. Управѣ благочинiя были предоставлены и нѣкоторыя судебныя дѣла: гражданскiя до 20 р. исковой стоимости, а изъ уголовныхъ—производство слѣдствiй и отправленiе суда по дѣламъ о кражѣ ниже 20 руб.

Въ царствованiе Императора Павла была сдѣлана попытка реформировать городскую полицiю двухъ столицъ—С.-Петербурга и Москвы. Главнымъ побужденiемъ къ реформѣ служила неудовлетворительность мѣръ въ дѣлѣ обезпеченiя продовольствiемъ столичнаго населенiя. Этимъ объясняется почему изданный уставъ столичнаго города Петербурга, 12 сентября 1798 г., дѣлаетъ главнымъ административнымъ учрежденiемъ города „Коммиссiю о снабженiи резиденцiи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей, до полицiи относящихся".

При Александрѣ I сдѣлана была коренная реформа центральныхъ административно-полицейскихъ учрежденiй. Въ два прiема (1802 и 1810 г.) у насъ введены были министерства.

Отдѣльныя вѣтви министерской дѣятельности должны были объединиться въ Комитетѣ Министровъ, учрежденiи, вѣдавшемъ административно-полицейскiя дѣла, касавшiяся многихъ министровъ и требовавшiя утвержденiя верховной власти. Одновременно сдѣлана была попытка объединить во всей Имперiи полицейскую дѣятельность въ собственномъ смыслѣ, созданiемъ въ 1811 году Министерства Полицiи, которое должно было завѣдывать всѣми органами исполнительной полицiи въ Россiи и всѣми вопросами государственной безопасности. Въ виду этого Министерству Полицiи ввѣрены были дѣла двоякаго рода: 1) дѣла т. наз. полицiи предохранительной (медицинская часть, народное продовольствiе, общественное призрѣнiе, цензура и др.); 2) дѣла полицiи

исполнительной, подъ коей разумѣлось приведенiе въ исполненiе судебныхъ приговоровъ, сборъ недоимокъ, дѣла тюремныя и др.

Просуществовало Министерство Полицiи до 1819 г., когда оно было упразднено, а дѣла его распредѣлены по отдѣльнымъ департаментамъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, въ качествѣ центральнаго полицейскаго учрежденiя.

Въ царствованiе Императора Николая I правительство возвратилось къ мысли о выдѣленiи полицiи въ особое вѣдомство. Такое выдѣленiе должно было касаться не всей полицiи въ ея полномъ объемѣ, а т. наз. высшей политической полицiи. Мысль эта была осуществлена въ 1826 г., когда изъ особенной канцелярiи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ было образовано III Отдѣленiе собственной Его Величества канцелярiи. Къ вѣдомству этого Отдѣленiя были отнесены: 1) всѣ распоряженiя и извѣстiя о всѣхъ вообще случаяхъ высшей полицiи; 2) свѣдѣнiя о разныхъ сектахъ и расколахъ; 3) дѣла о фальшивыхъ ассигнацiяхъ; 4) свѣдѣнiя о лицахъ, состоящихъ подъ надзоромъ полицiи; 5) высылка и размѣщенiе людей подозрительныхъ и вредныхъ; 6) завѣдыванiе всѣми мѣстами заключенiя; 7) всѣ постановленiя и распоряженiя объ иностранцахъ; 8) вѣдомости о всѣхъ происшествiяхъ; 9) статистическiя свѣдѣнiя до полицiи относящiяся; затѣмъ сюда-же было передано и наблюденiе за перiодическою печатью. Какъ видно изъ особой инструкцiи, данной Управляющему III-мъ Отдѣленiемъ, графу Бенкендорфу, послѣднему поручено было вообще высшее наблюденiе за администрацiей. Особенность III Отдѣленiя и заключалась въ томъ, что оно было поставлено въ исключительное положенiе, въ качествѣ особаго высшаго контрольнаго органа.

Въ 1839 г. организацiя III Отдѣленiя дополнена тѣмъ, что Управляющему подчиненъ былъ Штабъ корпуса жандармовъ, находившiйся прежде въ вѣдѣнiи Военнаго Министра. Въ 1880 г. III Отдѣдленiе уничтожено, а дѣла главнымъ образомъ переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ по департаменту полицiи.

Положенiемъ о Земской Полицiи 1837 года управленiе всѣми дѣлами уѣздной полицiи ввѣрено было коллегiальному учрежденiю, сохранившему старое Екатерининское названiе «Земскаго суда».

Подъ предсѣдательствомъ избираемаго дворянствомъ земскаго исправника земскій судъ составлялъ въ уѣздномъ городѣ постоянное присутствіе изъ старшаго засѣдателя изъ дворянъ и двухъ сельскихъ засѣдателей, имѣвшихъ, впрочемъ, право голоса по дѣламъ, касавшимся сельскихъ жителей. Къ нимъ присоединялись еще временные засѣдатели, становые пристава, непосредственно завѣдывавшіе частью или «станомъ» уѣзда, во время ихъ пребыванія въ уѣздномъ городѣ. Эти становые пристава опредѣлялись на службу губернскими правленіями изъ мѣстныхъ дворянъ по преставленіямъ губернскихъ дворянскихъ собраній.

Но такая реорганизація мѣстной полиціи не дала положительныхъ результатовъ и само-же Министерство въ одной изъ своихъ оффиціальныхъ записокъ характеризуетъ положеніе 1837 г. слѣдующимъ образомъ: «права исправника и отношенія его къ становымъ приставамъ неопредѣлены, а обязанности становыхъ приставовъ неисполнимы, такъ что порядочные изъ нихъ поставлены въ невозможность удовлетворительно исполнять свои обязанности, а дурнымъ даны всѣ средства къ произволу и злоупотребленіямъ».

Въ царствованіе Императора Александра II произошла рѣшительная реформа мѣстной полиціи, выразившаяся во временныхъ правилахъ 25 Декабря 1862 года, которыя съ небольшими измѣненіями и дополненіями дожили и до нашихъ дней.

§ 19. Современная организація полицейскихъ органовъ.

Современныя административно-полицейскія учрежденія раздѣляются на центральныя и мѣстныя.

Комитетъ Министровъ, возникшій изъ-за потребности объединить министерское управленіе и создать учрежденіе, которое завѣдывало-бы дѣлами, выходящими за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министерствъ, Высочайшимъ Указомъ 23 Апрѣля 1906 года былъ упраздненъ, а дѣла ему подвѣдомственныя, частью перешли въ вѣдѣніе вновь преобразованнаго Совѣта Министровъ, частью отошли къ Государственному Совѣту и Особому его присутствію, частью переданы въ различныя министерства по принадлежности [1]).

---

[1]) Собраніе Узаконеній и Распоряженій правительства. 1906 г. № 98.

Такимъ образомъ высшимъ административно-полицейскимъ учрежденіемъ Имперіи въ настоящее время является Совѣтъ Министровъ, на каковой возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія [1]).

Совѣтъ Министровъ составляется подъ предсѣдательствомъ одного изъ Министровъ, или особо назначеннаго Государемъ лица, изъ Министровъ, и Главноуправляющихъ отдѣльными частями. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Императорскому Величеству благоугодно предсѣдательствовать въ Совѣтѣ Министровъ, предсѣдатель Совѣта участвуетъ въ немъ на правахъ члена. (Тамъ-же, ст. 5).

Предсѣдатель Совѣта Министровъ можетъ на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ установлено для Министровъ, участвовать по дѣламъ всѣхъ вѣдомствъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ и заступать каждаго изъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ. Кромѣ указанныхъ въ статьѣ первой Учрежденія, Совѣту Министровъ подлежатъ дѣла объ утвержденіи уставовъ акціонерныхъ компаній, о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, превышающемъ власть Министра; представленія Министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ и постановленій губернскихъ земскихъ собраній, составленіе списка должностей, освобождающихъ отъ призыва изъ запаса арміи и флота и мн. др.

Согласно ст. 8 въ Совѣтъ поступаютъ также записки Финляндскаго Генералъ-Губернатора, съ его заключеніями о дѣлахъ, которыя, по тѣсной связи Финляндіи съ прочими частями Имперіи, имѣя близкое отношеніе къ обоимъ управленіямъ, требуютъ какъ съ той, такъ и съ другой стороны, разсмотрѣнія и соображенія.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ можетъ быть названо министерствомъ полицейскимъ по преимуществу.

Министръ Внутреннихъ Дѣлъ пользуется кромѣ предоставленныхъ ему по общему министерскому наказу, еще слѣдующими исключительными полномочіями.

1. Министръ Вн. Дѣлъ имѣетъ преимущественное право дѣйствовать по охраненію внутренней безопасности въ об-

---

[1]) Сводъ Законовъ, т. I, ч. II, изд. 1906 года, книга 2, Учрежденіе Совѣта Министровъ, ст. 1.

стоятельствахъ чрезвычайныхъ всѣми ввѣренными ему способами, не ожидая разрѣшенія; повелѣнія Министра исполняются въ этомъ случаѣ безпрекословно, хотя-бы и не имѣли опредѣленной формы (Т. I, ч. 2, кн. V, раздѣлъ III, учрежденіе М. Вн. Д., ст. 315).

2. Ему предоставлено право дѣлать распоряженія о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ, изданныхъ Генералъ-губернаторами, Губернаторами и Градоначальниками постановленій для правильнаго и успѣшнаго исполненія узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности.

3. Онъ можетъ временно удалять, за своею отвѣтственностью отъ исполненія должности всякаго, даже высшаго чиновника, доводя о такой мѣрѣ и ея причинахъ до Высочайшаго свѣдѣнія чрезъ Совѣтъ Министровъ. Кромѣ того Министръ Внутреннихъ Дѣлъ завѣдуетъ корпусомъ жандармовъ въ качествѣ его Главноначальствующаго.

Отдѣльныя отрасли управленія распредѣлены слѣд. обр.:

Департаментъ полиціи вѣдаетъ вообще дѣла по предупрежденію и пресѣченію преступленій и по охраненію общественной безопасности и порядка. Департаментъ полиціи состоитъ въ подчиненіи одному изъ товарищей Министра Вн. Д., коему поручено ближайшее завѣдываніе полиціей; на него-жъ и возложено командованіе отдѣльнымъ корпусомъ жандармовъ.

Совѣтъ и Главное управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

Общее присутствіе Совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, изъ Начальника Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, его помощника, управляющихъ Отдѣлами Главнаго Управленія, непремѣннаго члена Совѣта, Главнаго врачебнаго инспектора, членовъ отъ Министерства Финансовъ и Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія, губернаторовъ по назначенію Министра Внут. Дѣлъ и членовъ отъ мѣстныхъ дѣятелей, въ числѣ отъ 12—15 изъ числа предводителей дворянства, предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ, городскихъ головъ и земскихъ и городскихъ гласныхъ на 3 года [1]).

Присутствіе Совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства раздѣляются на общее и особыя. Особыхъ присутствій четыре:

[1]) Приложеніе къ ст. 363, продолженія 1906 г. Св. Зак. т. I, ч. 2 изд. 1892, Учрежденіе Министерствъ, ст. 1—10.

1) по земскимъ и городскимъ дѣламъ, 2) по дѣламъ о народномъ здравіи и общественномъ призрѣніи, 3) по дорожнымъ дѣламъ и 4) по дѣламъ страхованія и противопожарныхъ мѣръ.

На разсмотрѣніе Совѣта, по общему его присутствію, вносятся: 1) предположенія объ изданіи и измѣненіи существующихъ законовъ, инструкцій и общихъ распоряженій, касающихся хозяйственныхъ пользъ и нуждъ населенія и 2) всѣ вопросы, относящіеся къ указаннымъ въ п. 1 предметамъ, и въ частности ходатайства земскихъ, городскихъ и иныхъ учрежденій, по коимъ Министръ признаетъ необходимымъ имѣть заключенія Совѣта.

Къ вѣдомству Особыхъ присутствій относятся всѣ вообще дѣла по мѣстному хозяйству, подлежащія, по дѣйствующимъ законамъ, разрѣшенію Министра Внутр. Дѣлъ по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, а равно и общія соображенія касательно дѣлъ, подвѣдомственныхъ соотвѣтствующимъ Отдѣламъ Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію Главнаго Управленія распредѣляются между его Отдѣлами. Во главѣ каждаго Отдѣла стоитъ Управляющій, пользующійся правами директора департамента.

Отдѣловъ Главнаго Управленія пять: 1) земскаго хозяйства, 2) городского хозяйства, 3) народнаго здравія и общественнаго призрѣнія, 4) страхованія и противопожарныхъ мѣръ и 5) дорожный.

Медицинскій Совѣтъ—высшее въ Имперіи врачебно-ученое установленіе для разсмотрѣнія вопросовъ охраненія народнаго здравія, врачеванія и судебно-медицинской экспертизы.

Управленіе Главнаго врачебнаго инспектора. Къ компетенціи Главнаго врачебнаго инспектора относятся дѣла по управленію въ техническо-научномъ отношеніи врачебною и санитарною частями Имперіи, по завѣдыванію мѣрами по охранѣ Имперіи отъ распространенія заразныхъ болѣзней и по управленію личнымъ составомъ гражданской медицинской части.

Ветеринарный Комитетъ — изысканіе мѣръ къ лучшему устройству ветеринарной части и предотвращенію скотскихъ падежей; всѣ вообще предметы, касающіеся ветеринарной науки и требующіе ученыхъ изслѣдованій.

Ветеринарное Управленіе.

Статистическій Совѣтъ содѣйствуетъ министерствамъ въ работахъ по административной статистикѣ.

Центральный Статистическій Комитетъ сосредоточиваетъ собираніе, повѣрку и изданіе получаемыхъ изъ губернскихъ, областныхъ и городскихъ комитетовъ статистическихъ свѣдѣній; производитъ статистическія работы, по порученію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, или на основаніи опредѣленій Статистическаго Совѣта.

Техническо-Строительный Комитетъ вѣдаетъ техническую часть разныхъ гражданскихъ сооруженій, составляетъ проекты особо сложныхъ сооруженій, имѣющихъ общее значеніе для нѣсколькихъ губерній, или цѣлой Имперіи.

Управленіе по дѣламъ о воинской повинности.

Департаментъ Общихъ Дѣлъ завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ по личному составу министерства, счетоводствомъ и отчетностью; въ немъ сосредоточены дѣла по дворянскимъ выборамъ, сооруженію памятниковъ, о найденныхъ древностяхъ, музеяхъ, губернскихъ типографіяхъ; ходатайства о принятіи въ подданство и увольненіи изъ него и нѣк. др.

Земскій Отдѣлъ вѣдаетъ дѣла, относящіяся къ устройству и управленію крестьянскаго сословія и къ наблюденію за крестьянскими учрежденіями и др. Изъ него выдѣлено Переселенческое Управленіе (съ 1896 г.), которое руководитъ дѣломъ выдачи разрѣшеній на переселеніе, принимаетъ мѣры къ упорядоченію переселенческаго дѣла, первоначальному устройству переселенцевъ на мѣстахъ водворенія и т. п. Нынѣ Переселенческое Управленіе входитъ въ составъ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія.

Главное Управленіе по дѣламъ печати сосредоточиваетъ наблюденіе за произведеніями печати и сообщеніе о возбужденіи судебнаго преслѣдованія; наблюденіе за дѣйствіями мѣстныхъ Комитетовъ и Инспекторовъ по дѣламъ печати, Цензоровъ драматическихъ сочиненій, а также установленій Цензуры иностранной; дѣла, относящіяся къ книжной торговлѣ, типографіямъ, литографіямъ и всѣмъ заведеніямъ, производящимъ принадлежности тисненія.

Главное Управленіе почтъ и телеграфовъ является центральнымъ учрежденіемъ по завѣдыванію почтовыми, телеграфными и телефонными сообщеніями.

Мѣстныя административно-полицейскія учрежденія суть:

Губернаторъ. Функции губернаторской власти весьма разнообразны, почему опредѣленіе власти губернаторской представляетъ большія трудности. Онъ является 1) представителемъ высшей правительственной власти, 2) мѣстнымъ органомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, 3) ему поручаются административныя задачи, изъ которыхъ нѣкоторыя выходятъ за предѣлы компетенціи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Губернаторъ, какъ непосредственный органъ М. В. Д. прежде всего 1) заботится объ охраненіи спокойствія и безопасности въ губерніи; наблюдаетъ за лицами, отданными подъ надзоръ полиціи; своею властью закрываетъ клубы, артели и другія частныя общества въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку, общественной безопасности и нравственности; имѣетъ надзоръ за печатнымъ словомъ, даетъ разрѣшеніе на открытіе типографій, литографій и т. п. 2) Губернаторъ принимаетъ мѣры къ охранѣ безопасности личной и имущественной: въ случаѣ появленія разбойничьихъ шаекъ, скопищъ воровъ, дезертировъ, бѣглыхъ и бродягъ, принимаетъ надлежащія полицейскія мѣры.

3) Губернаторъ имѣетъ особенный надзоръ за иностранцами.

На ряду съ вышеизложенными обязанностями по полиціи безопасности губернаторъ вѣдаетъ и многія отрасли благоустройственной полиціи.

Въ дѣлѣ народнаго образованія на губернатора возложено общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи и почетное попечительство надъ всѣми женскими гимназіями.

Участіе въ дѣлахъ, ввѣренныхъ общественнымъ учрежденіямъ (земскимъ и городскимъ) сократилось въ значительной степени, но и теперь по многимъ отраслямъ внутренняго управленія за губернаторомъ осталась извѣстная степень участія, выражающаяся въ общемъ надзорѣ за дѣятельностью общественныхъ учрежденій и въ обязанности принятія особыхъ мѣръ въ чрезвычайныхъ случаяхъ.

По народному продовольствію губернаторъ имѣетъ общій надзоръ за хлѣбными магазинами, за свободной торговлею жизненными припасами.

По общественному призрѣнію губернаторъ наблюдаетъ за всѣми благотворительными заведеніями.

По пожарной части губернаторъ надзираетъ за исполненіемъ пожарнаго устава и за общимъ состояніемъ пожарной части въ губерніи.

По охраненію народнаго здравія губернаторъ наблюдаетъ за исполненіемъ правилъ врачебнаго устава, заботится о предупрежденіи появленія и распространенія заразныхъ и другихъ болѣзней, наблюдаетъ за исправнымъ содержаніемъ больницъ, тюремныхъ лазаретовъ и прочихъ подобныхъ заведеній гражданскаго вѣдомства.

Обязанности по полиціи безопасности и благоустройства въ губерніи съ губернаторомъ раздѣляетъ Губернское Правленіе, дѣйствующее въ качествѣ общаго присутствія подъ предсѣдательствомъ губернатора и распадающееся на отдѣленія: распорядительное, врачебное, строительное и межевое (губернская чертежная).

Въ городахъ Петроградѣ, Москвѣ, Одессѣ, Севастополѣ, Керчь-Еникалѣ, Николаевѣ, Ялтѣ, а также въ Ростовѣ на Дону вмѣстѣ съ Нахичеванью вмѣсто губернаторовъ функціонируютъ градоначальники.

Уѣздная и городская полиція. На основаніи временныхъ правилъ 1862 г. и позднѣйшихъ узаконеній во главѣ уѣздной полиціи поставлено «Уѣздное полицейское управленіе», состоящее нынѣ изъ уѣзднаго исправника и его помощника. Существовавшія прежде общія присутствія уѣзднаго полицейскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ исправника изъ засѣдателей, избиравшихся отъ разныхъ сословій, закономъ 8 Іюня 1889 г. [1]) уничтожены, а обязанности этихъ учрежденій возложены частью на исправниковъ и ихъ помощниковъ, частью-же на губернскія правленія (преданіе суду полицейскихъ служителей за преступленія по должности).

Въ настоящее время составъ уѣздной полиціи слѣдующій: исправникъ, помощникъ его, становые пристава. Въ городѣ—участковые пристава, ихъ помощники, городскіе пристава, ихъ помощники и полицейскіе надзиратели. Низшіе полицейскіе чины суть: полицейскіе урядники, сотскіе, въ завѣдываніи которыхъ находятся опредѣленные участки

---

[1]) III П. С. З. Т. IX. 1889 г. № 6087.

стана, называемые сотнями, десятскіе въ селеніяхъ, городовые и другіе полицейскіе служители городскихъ полицейскихъ командъ, уѣздная полицейская и конно-полицейская стража, состоящая въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ на основаніи особыхъ положеній.

Къ составу полицейскаго управленія въ городахъ принадлежатъ пожарныя команды, подчиненныя брандмейстерамъ.

По общему правилу уѣздная полиція вѣдаетъ весь уѣздъ съ уѣзднымъ и безъуѣздными городами, посадами, мѣстечками и селеніями . . . .

Особая городская полиція допускается только въ видѣ исключенія, подъ которое, однако, подходитъ значительное число городовъ, а именно: 1) города столичные. 2) всѣ губернскіе города, 3) города и мѣстечки, которые во своему значенію вызываютъ необходимость особаго городского полицейскаго управленія.

Начальство надъ мѣстной полиціей въ уѣздѣ ввѣрено исправнику, который назначается и увольняется губернаторомъ. Обязанности исправника представляются весьма разнообразными. Онѣ перечисляются въ рядѣ статей Общаго Губернскаго Учрежденія, подраздѣленныхъ на множество пунктовъ (Ст. 680—693). Вкратцѣ эти обязанности могутъ быть сведены къ слѣдующему: 1) исправникъ является представителемъ высшей правительственной власти въ уѣздѣ и въ силу этого обязанъ смотрѣть за повсемѣстнымъ порядкомъ, тишиною, правильнымъ и скорымъ производствомъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ полиціи.

2) Исправникъ представляетъ собою органъ администраціи вообще въ томъ смыслѣ, что онъ является исполнительнымъ органомъ, какъ по охраненію благочинія и безопасности, такъ и по различнымъ спеціальнымъ видамъ полиціи, порученнымъ разнымъ вѣдомствамъ.

Уѣздная полиція обязана не только исполнять предписанія губернскаго начальства, но и оказывать содѣйствіе почти всѣмъ вѣдомствамъ въ исполненіи лежащихъ на нихъ обязанностей. Можно безъ преувеличенія сказать, что нѣтъ устава или циркуляра, въ которыхъ не расчитывалось-бы на „содѣйствіе“ или „исполненіе“ уѣздною полиціею коммиссій разныхъ учрежденій и лицъ всевозможныхъ вѣдомствъ. Ближайшими исполнителями на мѣстахъ, въ ста-

нахъ, являются становые пристава, назначаемые по закону губернскими правленіями преимущественно изъ дворянъ и чиновниковъ, внесенныхъ въ списокъ губернскимъ дворянскимъ собраніемъ, какъ могущихъ съ пользою занять эти мѣста. На самомъ-же дѣлѣ должности становыхъ приставовъ замѣщаются высшею губернскою администраціею всецѣло по своему выбору.

Въ 1878 году составъ уѣздной полиціи былъ усиленъ учрежденіемъ должности полицейскихъ урядниковъ, которые, по мысли законодателя, должны были исполнять порученія становыхъ приставовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ надзирать за сотскими и десятскими. Урядникамъ предоставлено важное право составленія протоколовъ о нарушеніи правилъ благоустройства и благочинія, производство дознаній по происшествіямъ, заключающимъ въ себѣ признаки преступленій и составленіе актовъ дознанія.

Въ помощь уѣздной полиціи законъ предоставляетъ выборныхъ крестьянскихъ властей—волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, которые должны не только безпрекословно исполнять законныя требованія полиціи, но и самолично принимать первоначальныя мѣры, главнымъ образомъ, изъ области полиціи благочинія.

Въ мѣстностяхъ, въ которыхъ введено Положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ 12 Іюля 1889 года, этимъ послѣднимъ вмѣняется въ обязанность во время отсутствія на мѣстѣ уѣзднаго исправника надзирать за дѣятельностью волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка, равно какъ и по предупрежденію и пресѣченію преступленій и проступковъ.

Въ недавнее время предпринята реформа сельской полиціи. Независимо отъ необходимости общаго поднятія экономическаго положенія крестьянства, деревенская жизнь стала обнаруживать такого рода изъяны, которые требуютъ принятія энергичныхъ мѣръ для ихъ устраненія. Имущественная, а мѣстами и личная неприкосновенность въ деревнѣ не вполнѣ гарантированы, порядокъ и спокойствіе легко нарушаются, населеніе сбивается съ толку благодаря развивающейся преступной пропагандѣ разныхъ смутьяновъ и народныхъ недруговъ, словомъ стала чувствоваться потребность въ болѣе реальной заботѣ объ обезпеченіи внутренняго спо-

койствія, какъ необходимаго условія для успѣшности мирнаго развитія массъ.

Въ этихъ цѣляхъ, повидимому, Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 5 Мая 1903 г. въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи учреждена Уѣздная (сельская) полицейская стража, состоящая изъ урядниковъ (по одному на волость) и стражниковъ (въ среднемъ по одному на 2.500 душъ). По мѣрѣ ея введенія существующіе нынѣ полицейскіе урядники и сотскіе упраздняются.

Въ распоряженіи стражниковъ остаются выборные или вольнонаемные (по желанію сельскаго схода) десятскіе. Волостные старшины и сельскіе старосты въ вопросахъ охраны порядка и спокойствія обязаны оказывать содѣйствіе чинамъ полицейской стражи.

Глава V.

Мѣры регулированія передвиженія населенія.

§ 20. О паспортахъ внутри государства.

Право передвиженія, входя въ составъ основныхъ правъ человѣка, признается законодательствами всѣхъ странъ. Но къ задачамъ полицейскаго права относится забота о предотвращеніи опасностей, могущихъ произойти отъ передвиженія лицъ, которое можетъ принимать различныя формы: 1) перемѣны осѣдлости, т. е. измѣненія одного постояннаго мѣстожительства на другое также постоянное; 2) временной отлучки изъ своего постояннаго мѣстожительства, проявляющейся или въ формѣ пребыванія иностранца въ нашемъ государствѣ, или въ формѣ отлучки туземца въ иностранное государство, или въ формѣ путешествія туземца въ предѣлахъ своей страны.

Хотя перемѣна мѣстопребыванія есть прежде всего актъ свободнаго самоопредѣленія каждаго лица и касается интересовъ самаго передвигающагося, но слѣдуетъ замѣтить, что передвиженіе это представляетъ собою фактъ, который можетъ весьма глубоко вліять на общественныя дѣла и на права отдѣльныхъ лицъ. Поэтому то власть правительственная не можетъ относиться къ этому безразлично.

Въ зависимости отъ юридическихъ, политическихъ и экономическихъ воззрѣній эпохи, мѣропріятія правительства видоизмѣнялись въ административной практикѣ.

1) Первоначально государство не затрудняло передвиженій; препятствія лежали главнымъ образомъ въ обстановкѣ путешествія. Въ нашей древней общинѣ требовалось найти лишь поручителя (знатка), чтобы вступить въ нее.

2. Въ эпоху полицейскаго государства, при совершенномъ поглощеніи личности, передвиженія затруднены были

ради обезпеченія полицейскихъ и финансовыхъ цѣлей. Въ этотъ періодъ установилось требованіе, чтобы никто не отлучался изъ мѣста своего жительства безъ начальственнаго разрѣшенія и безъ взятія установленнаго закономъ вида (паспорта), служившаго доказательствомъ самоличности отлучившагося. Въ этомъ періодѣ и возникла т. наз. паспортная система. Самый терминъ заимствованъ изъ латинскаго языка и взятъ изъ символическаго обряда, сопровождавшаго отпущеніе раба на свободу; послѣдняго ставили предъ открытыми городскими воротами и говорили „i per passas portas"; отсюда-то и разрѣшеніе на отлучку получило названіе Pass, passeport, паспортъ. Такимъ образомъ въ паспортѣ заключался 1) принципъ разрѣшенія на оставленіе своего мѣстопребыванія и 2) формальное удостовѣреніе личности.

Въ связи съ выдачей паспорта практиковалась и т. наз. явка его въ новомъ мѣстѣ. Явка могла быть личною и явкою документа. Естественно, что личная явка имѣетъ большее полицейское значеніе, но крайне стѣснительна.

Въ Россіи при Петрѣ I, введшимъ паспортную систему, всѣ пріѣзжіе въ Петербургъ должны были являться въ полицію и предъявлять паспорты.

3. Въ настоящее время паспортная система утрачиваетъ свое значеніе, уступая мѣсто легимитаціи (удостовѣренію). Сущность ея заключается въ томъ, что оставленіе постояннаго мѣстожительства не должно быть связано никакими разрѣшеніями и дозволеніями, а доказательство самоличности лица, его занятій, подданства, цѣли путешествія и т. п. (каковыя свѣдѣнія могутъ быть потребованы полицейскими властями ради цѣлей безопасности) предоставлено подтверждать всякими данными, письмами, свидѣтельскими показаніями, разными личными и торговыми документами, помимо правительственнаго вида на жительство. При такомъ взглядѣ взятіе установленнаго вида представляется добровольнымъ актомъ каждаго, которымъ отдѣльныя лица пользуются ради ихъ собственнаго удобства.

Англія раньше другихъ странъ отказалась отъ паспортной системы, обставивъ только нѣкоторыми ограничительными условіями поселеніе въ новой общинѣ, въ интересахъ обезпеченія приходскаго призрѣнія бѣдныхъ.

Во Франціи паспорты удержались по сіе время, сохранивъ не только полицейскій, но и фискальный характеръ,

служа предметомъ небольшого обложенія и являясь такимъ образомъ, по словамъ Лавалле, не только оружіемъ, но и налоговымъ источникомъ въ рукахъ государства.

Легитимаціонная система воспринята въ Германіи, хотя Императору предоставлено право въ чрезвычайныхъ случаяхъ, въ видѣ временной мѣры, возстановлять паспортную систему во всей Имперіи или въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ.

Въ до-петровской Руси надзоръ за путешествующими выражался въ томъ, что ограничивался пріѣздъ иностранцевъ въ цѣляхъ политическихъ съ одной стороны и религіозныхъ (огражденія православія отъ лжеученій) съ другой. Установились „проѣзжія грамоты", съ цѣлью главнымъ образомъ полицейскою, хотя къ ней примѣшивалась и фискальная—сборъ печатныхъ пошлинъ.

При Петрѣ I возникла паспортная система, стремившаяся удержать крѣпостныхъ на мѣстахъ ихъ жительства, и обезпечить интересы рекрутскаго набора и военнаго постоя. Указъ, т. наз. „плакатъ", различалъ два вида паспортовъ: 1) паспортъ по плакату (т. е. казенный), выдававшійся военными командирами и позже земскими комиссарами и 2) паспортъ частный, выдававшійся помѣщиками крестьянамъ для ихъ отлучекъ, но не далѣе какъ на 30 верстъ („покормежныя письма").

Каждое лицо, получившее паспортъ, должно было явиться въ срокъ, подъ угрозою поступленія съ нимъ какъ съ бѣглымъ.

Кромѣ того, еще при Петрѣ В. паспорты сдѣлались источникомъ государственнаго дохода: при выдачѣ ихъ взимался опредѣленнаго размѣра сборъ.

Возникнувъ изъ финансовыхъ и полицейскихъ потребностей государства, паспортная система первоначально коснулась лишь податныхъ классовъ, ради лучшаго контроля за ними по отбыванію податей и повинностей. Но затѣмъ и остальные подданные подчинились этой мѣрѣ, хотя и не въ равной степени.

Со времени указа 1724 г. паспортная система пережила разныя перепитіи. Въ недавнее время, послѣ цѣлаго ряда комиссій, пришли къ рѣшенію отмѣнить платные паспорты и по возможности смягчить стѣснительныя предписанія паспортнаго законодательства.

Современное законодательство о паспортахъ [Уставъ о

паспортахъ, изд. 1903 г., продолж. 1912 (сводн.) и 1913 г.г.] представляетъ собою сочетаніе старыхъ стѣснительныхъ правилъ съ новыми теченіями, которыми проникнуто положеніе о видахъ на жительство 3 Іюня 1894 года, являющееся, за немногими измѣненіями, дѣйствующимъ закономъ.

По Положенію о видахъ на жительство 3 Іюня 1894 года всѣ паспорты, за исключеніемъ заграничныхъ, носятъ общее названіе „видовъ на жительство". Обязательность взятія вида на жительство обусловливается оставленіемъ мѣста постояннаго своего жительства, термина введеннаго Екатериною II. Видъ на жительство имѣетъ по закону двоякое значеніе и служитъ: 1) удостовѣреніемъ личности, 2) удостовѣреніемъ начальственнаго разрѣшенія на отлучку.

Мѣсто постояннаго жительства опредѣляется различно для лицъ податныхъ и неподатныхъ сословій. Для послѣднихъ, т. е. дворянъ, чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ, мѣсто постояннаго жительства опредѣляется мѣстомъ нахожденія недвижимости, мѣстомъ службы, постоянныхъ занятій. Поэтому лица эти могутъ имѣть два и болѣе постоянныхъ мѣстожительствъ, напр. одно по мѣсту службы, другое по мѣсту нахожденія недвижимаго имущества.

Вторые, т. е. мѣщане, ремесленники и крестьяне могутъ имѣть лишь одно закономъ признанное мѣстожительство, опредѣляемое мѣстонахожденіемъ того общества, къ которому они приписаны, хотя-бы сами жили въ другомъ мѣстѣ.

Законъ 1894 г. вводитъ новшество (Ст. 3 Положенія о видахъ на жительство): въ мѣстѣ постояннаго жительства никто не обязанъ имѣть вида на жительство. Впрочемъ изъ этого общаго правила имѣются значительныя изъятія — 1) проживающіе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной или чрезвычайной охраны; 2) проживающіе въ меблированныхъ комнатахъ въ Петроградѣ, Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ и нѣк. др. гор.; 3) фабричные рабочіе фабрично-заводскихъ центровъ обязаны имѣть виды на жительство.

Законъ считаясь съ бытовыми условіями рабочаго люда, не требуетъ вида на жительство въ случаѣ кратковременныхъ отлучекъ на близкое разстояніе на заработки; именно, въ предѣлахъ своего уѣзда, а также внѣ его, но не далѣе 50 верстъ отъ постояннаго своего мѣстопребыванія и на

срокъ до 6 мѣс., который еще можетъ быть продленъ для крестьянъ, нанимающихся на сельскія работы.

Видъ на жительство выдается только въ мѣстѣ постояннаго жительства. Видъ есть документъ личный, но въ него вносится жена получателя и можетъ быть вписанъ цѣлый рядъ лицъ, находящихся въ зависимости отъ главы семьи, какъ-то сыновья и мужскаго пола—родственники, пріемыши и лица, состоящія подъ опекою до достиженія ими 18-лѣтняго возраста; недостигшія двадцати одного года—незамужнія дочери, родственницы и пріемыши женскаго пола, а равно дѣвицы, состоящія подъ опекою; лица, которыя по преклонному своему возрасту или состоянію здоровья, не могутъ обходиться безъ посторонняго ухода и попеченія (ст. 10).

Лицамъ, подлежащимъ призыву въ военную службу, виды на жительство, по достиженіи ими 18 лѣтъ, выдаются на цвѣтной бумагѣ.

Неотдѣленнымъ членамъ крестьянскаго семейства, хотя-бы и совершеннолѣтнимъ, выдаются и возобновляются виды не иначе, какъ съ согласія хозяина двора [1]). Это стѣсненіе сохраняется въ нашемъ законѣ ради исправнаго поступленія податей, чтобы самовольная отлучка младшихъ членовъ не подрывала-бы платежеспособности крестьянскаго землевладѣнія. Предположенное измѣненіе началъ крестьянскаго хозяйства путемъ отмѣны „стѣснительной круговой поруки", возвѣщенное Высочайшимъ манифестомъ 26 февраля 1903 г. и выразившееся въ изданіи закона о свободномъ выходѣ изъ общины несомнѣнно должно отразиться и на нѣкоторыхъ статьяхъ нынѣ дѣйствующаго паспортнаго законодательства.

Впрочемъ и теперь, въ случаѣ обжалованія рѣшенія домохозяина, отказавшаго въ выдачѣ вида на жительство младшимъ членамъ семьи, таковой можетъ быть выданъ по распоряженію земскаго начальника, мирового посредника или непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

Видами на жительство для лицъ привиллегированныхъ (дворянъ, чиновниковъ, духовенства, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ) служатъ безсрочныя паспортныя

[1]) Уставъ о паспортахъ, изд. 1903 г., ст. 22.

книжки, выдаваемыя по общему правилу полицейскими учрежденіями.

Дворяне неслужащіе, записанные въ родословныя книги, могутъ обращаться за паспортными книжками и въ подлежащія депутатскія собранія. Лица состоящія на государственной службѣ и уволенные въ отставку чиновники получаютъ виды отъ своихъ начальствъ; духовенство всѣхъ исповѣданій, кромѣ римско-католическаго, отъ подлежащихъ духовныхъ властей.

Лица купеческаго званія, какъ при первоначальномъ полученіи видовъ на жительство, такъ и ежегодно не позднѣе 15 февраля обязаны предъявлять полиціи особыя удостовѣренія, для занесенія въ паспортную книжку отмѣтки о принадлежности владѣльца ея къ купеческому сословію (ст. 42).

Видами на жительство для мѣщанъ, ремесленниковъ и крестьянъ являются срочныя паспортныя книжки, выдаваемыя на 5 лѣтъ и годовые паспорты.

Установленные положеніемъ о видахъ на жительство паспорты на 3 и на 6 мѣсяцевъ, равно какъ безплатные билеты на отлучку Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 7 Апрѣля 1897 г. отмѣнены.

Паспортныя книжки не выдаются: 1) лицамъ, кои по суду подверглись лишенію или ограниченію правъ и преимуществъ; 2) состоящимъ, въ силу судебнаго приговора, подъ особымъ надзоромъ полиціи и обществъ; 3) не имѣющимъ средствъ къ жизни калѣкамъ и другимъ лицамъ, не могущимъ снискивать себѣ пропитаніе трудомъ; 4) цыганамъ, не имѣющимъ осѣдлости (ст. 47).

Паспортныя книжки выдаются мѣщанамъ и ремесленникамъ — мѣщанскими и ремесленными управами въ мѣстахъ ихъ приписки, по удостовѣренію въ совершенной уплатѣ причитающихся съ нихъ сборовъ.

Сельскимъ обывателямъ паспортныя книжки выдаются волостными старшинами, причемъ крестьянамъ предоставлено вносить причитающіеся съ нихъ сборы или въ подлежащія по мѣсту ихъ приписки установленія, или въ казначейства по мѣсту временнаго ихъ пребыванія.

Во всѣхъ случаяхъ предъявленія паспортной книжки въ полицію, послѣдняя удостовѣряется въ уплатѣ ежегодныхъ сборовъ; въ противномъ случаѣ книжка отбирается (ст. 51 и 59).

Кромѣ того паспортныя книжки могутъ быть отбираемы полицiею отъ мѣщанъ, ремесленниковъ и сельскихъ обывателей, въ случаѣ оставленiя отлучившимися безъ всякаго призрѣнiя членовъ семьи или воспитателей, не могущихъ снискивать себѣ пропитанiе своимъ трудомъ. Отобранiе полицiею книжекъ отъ сельскихъ обывателей допускается также: 1) по требованiю хозяина двора; 2) въ случаѣ избранiя отлучившагося въ одну изъ общественныхъ должностей крестьянскаго управленiя (ст. 60).

Для отобранiя книжки требуется приговоръ подлежащаго общества, каковой относительно мѣщанъ и ремесленниковъ утверждается губернскимъ правленiемъ, а приговоръ объ отобранiи паспортной книжки отъ крестьянъ представляется на утвержденiе земскому начальнику, мировому посреднику, непремѣнному члену уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствiя или комиссару по крестьянскимъ дѣламъ по принадлежности.

Жалобы на распоряженiя, касающiяся видовъ на жительство приносятся: 1) на полицейскiя установленiя, мѣщанскiя и ремесленныя управленiя—губернаторамъ и градоначальникамъ; 2) на волостныхъ и сельскихъ старшинъ — земскимъ начальникамъ, мировымъ посредникамъ, комиссарамъ по крестьянскимъ дѣламъ и уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствiямъ (ст. 34).

По закону 1894 года съ паспортныхъ книжекъ и паспортовъ взимались опредѣленные сборы: за бланкъ (50 и 25 коп.) и ежегодный взносъ въ доходъ казны по 1 рублю съ каждой книжки.

Высочайше утвержденнымъ мнѣнiемъ Государственнаго Совѣта 7 Апрѣля 1897 г. всѣ сборы съ видовъ на жительство въ пользу казны отмѣнены, за исключенiемъ 15-копѣечнаго сбора заготовительной стоимости каждой паспортной книжки.

Отмѣною паспортнаго сбора и уничтоженiемъ фискальнаго значенiя видовъ на жительство, открыта новая эра въ паспортномъ законодательствѣ.

Прекращенiемъ законныхъ сборовъ за виды на жительство устранены и незаконные поборы, которымъ подвергался беднѣйшiй классъ населенiя со стороны сельскихъ властей, въ особенности при обмѣнѣ прежнихъ видовъ на новые.

Съ отмѣной казенныхъ сборовъ исчезла самая возмож-

ность прежнихъ злоупотребленій, вслѣдствіе которыхъ низшимъ слоямъ населенія приходилось нести добавочный налогъ, обычно превосходившій казенный сборъ.

Въ случаѣ уничтоженія вида на жительство или просрочки владѣлецъ вида долженъ заявить о томъ полиціи, которая выдаетъ заявителю свидѣтельство на срокъ не долѣе шести мѣсяцевъ. Въ случаѣ истеченія срока свидѣтельства, владѣлецъ его снабжается особымъ удостовѣреніемъ для отбытія въ семидневный срокъ въ мѣсто постояннаго жительства. Лицо, не отбывшее въ мѣсто постояннаго жительства въ указанный срокъ, высылается туда мѣрами полиціи. Высылка сія производится, соотвѣтственно званію или состоянію высылаемаго, на основаніи особой инструкціи, утвержденной Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 27, 30 и 31).

Пунктомъ 5 Именнаго Высочайшаго Указа 5 Октября 1906 года „объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограниченій въ правахъ сельскихъ обывателей и лицъ другихъ бывшихъ податныхъ состояній", указаннымъ категоріямъ лицъ предоставлена свобода избранія постояннаго мѣстожительства на одинаковыхъ, изложенныхъ въ Уставѣ о паспортахъ основаніяхъ, съ лицами другихъ состояній, признавъ постояннымъ мѣстомъ ихъ жительства не мѣсто приписки, а мѣсто, гдѣ они по службѣ или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу имѣютъ осѣдлость, либо домашнее обзаведеніе. Посему указано этимъ лицамъ выдавать въ качествѣ видовъ на жительство безсрочныя паспортныя книжки, какъ въ мѣстахъ ихъ приписки отъ сословныхъ учрежденій, такъ и въ мѣстахъ постояннаго жительства, отъ полицейскихъ учрежденій.

Къ лицамъ, оказавшимся безъ вида на жительство, если они не доказали своей самоличности, примѣняются правила, изложенныя въ примѣчаніи къ ст. 152 Устава о паспортахъ.

Законъ различая безпаспортныхъ, бродягъ и бѣглыхъ, даетъ подробныя указанія о томъ, на чьей обязанности лежитъ слѣдить за этимъ подозрительнымъ элементомъ. Безпаспортные — это, главнымъ образомъ, лица съ просроченными паспортами. Бѣглый — это лицо, отлучившееся изъ своего общества, безъ узаконеннаго вида и безъ подлежащаго разрѣшенія. Особый видъ бѣглыхъ — военные дезертиры, оставившіе свои команды безъ дозволенія начальства.

Наконецъ бродяга — лицо, не только не имѣющее вида

на жительство, но не могущее доказать своего званія, или упорно отъ сего отказывающееся. По отношенію къ бродягамъ въ русскомъ законѣ дѣйствуетъ, повидимому, презумпція, что они скрываютъ свое имя, чтобы не отвѣчать за совершенныя ими преступленія; поэтому къ нимъ законъ относится весьма сурово, назначая даже поощрительныя награды за ихъ поимку. При новой кодификаціи паспортнаго устава можно ожидать отмѣны этихъ устарѣлыхъ правилъ, всецѣло проникнутыхъ узко-полицейскимъ режимомъ.

§ 21. Паспорты заграничные.

Долгое время у насъ относились подозрительно ко всякимъ поѣздкамъ за-границу. Въ Московской Руси отъѣздъ въ чужія земли безъ разрѣшенія разсматривался какъ измѣна, причемъ имущество отъѣхавшаго конфисковалось.

Новый взглядъ на заграничныя путешествія появляется съ Петра I, который самъ сталъ посылать русскихъ молодыхъ людей учиться за-границу. Къ концу царствованія Екатерины II начались ограниченія заграничныхъ поѣздокъ, изъ опасенія занесенія вредныхъ политическихъ вѣяній.

Императоръ Николай I запретилъ русскимъ подданнымъ воспитывать дѣтей внѣ Россіи. Лишь по закону 1861 г. разрѣшено было лицамъ торговаго сословія, достигшимъ 17-лѣтняго возраста, ѣхать въ цѣляхъ обученія за-границу.

Только въ 1881 г. отмѣнены были главныя ограниченія: правительство оставило за собою лишь право контроля за отъѣзжающими, въ цѣляхъ неуклоннаго исполненія воинской повинности.

Въ настоящее время выдача заграничныхъ паспортовъ совершается губернаторами или градоначальниками, причемъ необходимо представить свидѣтельство отъ полиціи о неимѣніи законныхъ препятствій къ выѣзду. Наше паспортное законодательство предусматриваетъ лишь временныя отлучки русскихъ подданныхъ (на 5 лѣтъ).

Въ видѣ общаго правила законъ (ст. 170) разрѣшаетъ отлучку за-границу лицамъ обоего пола, лишь по достиженіи 20-лѣтняго возраста, но предусматриваетъ рядъ изъятій для лицъ, ѣдущихъ для леченія, съ образовательною цѣлью, по торговой надобности, для т. наз. обоюдныхъ помѣщиковъ и др.

Заграничные паспорты, независимо отъ числа лицъ внесенныхъ въ бланкъ, облагаются 15-рублевымъ сборомъ за каждые 6 мѣсяцевъ. Этотъ сборъ образуется изъ отчисленій: 1) за напечатаніе паспортнаго бланка; 2) въ пользу инвалиднаго капитала; 3) въ пользу Россійскаго Общества Краснаго Креста (ст. 200).

Пребывающіе за-границей русскіе пользуются защитою своихъ интересовъ у нашихъ дипломатическихъ агентовъ и консуловъ, аккредитованныхъ при иностранныхъ правительствахъ.

Нѣкоторыя иностранныя государства слѣдятъ за пріѣзжающими въ ихъ страну подданными другой державы посредствомъ установленія обязательнаго визированія паспортовъ, для каковой цѣли каждый, намѣревающійся поѣхать въ другое государство, долженъ предварительно представить свой паспортъ консулу той страны, куда данное лицо отправляется; обычно это визированіе связано съ уплатою небольшой пошлины.

Сверхъ того нѣкоторыя континентальныя государства, отказавшіяся отъ паспортной системы для своихъ подданныхъ, устанавливаютъ въ качествѣ средства контроля за иностранцами чрезвычайно стѣснительныя полицейскія мѣры. Напр., въ столицѣ Германіи, въ Берлинѣ, до сихъ поръ къ русскимъ подданнымъ, пребывающимъ продолжительнос тамъ время, предъявляется требованіе личной явки въ полицейское бюро (участокъ) для дачи самыхъ подробныхъ указаній о цѣли пріѣзда, имени, званіи, занятіи, мѣстѣ рожденія самаго прибывшаго, его родителей и т. п.

Иностранцы, прибывающіе въ Россію, должны имѣть паспорты, выданные россійскими миссіями и консульствами, или представить свои національные паспорты и вандербухи, визированные русскими консульствами.

Для проживанія въ Россіи иностранцы получаютъ отъ губернаторовъ особые русскіе виды на жительство, срокомъ на одинъ годъ.

Слѣдуетъ замѣтить, что русскій законъ относится съ особою заботливостью къ иностранцамъ, освобождая ихъ отъ выполненія излишнихъ формальностей, и не обязывая непремѣнно каждаго иностранца личною явкою въ канцелярію губернатора для дачи разнаго рода показаній о своемъ званіи, имени, фамиліи, подданствѣ, мѣстѣ рожденія, вѣроисповѣданіи и т. п. (Ст. 133 съ прим. Устава о паспортахъ).

§ 22. Переселенія.

Переселенческая политика обусловливается тѣми цѣлями, которыя преслѣдуются правительствами въ данный моментъ.

Популяціонистическія стремленія полицейскаго уклада государственной жизни выражались въ усиліяхъ увеличить количество населенія въ странѣ, опиравшихся на ученія Юсти, Зонненфельса и цѣлой школы физіократовъ.

Примѣромъ такой политики народонаселенія можетъ служить Францiя при Людовикѣ XIV. Ради поощренія семейной жизни знаменитый министръ Кольберъ настоялъ на изданіи извѣстнаго „эдикта о бракахъ“ 1666 г., назначавшаго пенсіи за большое количество дѣтей; существовалъ даже проектъ обложенія налогомъ холостыхъ.

Прилагались также заботы для привлеченія иммиграціи иностранцевъ и затрудненія выселеній своихъ подданыхъ въ другія страны.

Вскорѣ это увлеченіе смѣняется реакціею, является Мальтусъ со своею теоріею, убѣждавшій, что старанія государства должны быть направлены на уменьшеніе или по крайней мѣрѣ, урегулированіе населенія, такъ какъ ростъ населенія не соотвѣтствуетъ росту средствъ для его продовольствія. Не останавливаясь на ученіи Мальтуса и поправкахъ его, внесенныхъ Кэри, все-таки приходится признать, что теорія эта подѣйствовала отрезвляющимъ образомъ, указавъ на новыя задачи популяціонистической политики.

Россія отдала дань и тѣмъ и другимъ взглядамъ. Первыя попытки государственнаго вмѣшательства въ вопросъ разселенія населенія Россіи воспроизвели западно-европейскую практику. Собственпо уже при Петрѣ В. начались слабыя попытки заселенія южныхъ степей иностранными выходцами.

Въ 1752 г. императрица Елизавета Петровна дала предписаніе австрійской службы полковнику Хорвату навербовать полки изъ сербовъ и заселить ими земли на югъ отъ Кіевской губерніи: возникаетъ т. наз. Новая Сербія. Южнѣе Новой Сербіи появляется вскорѣ новое военное поселеніе (слободской полкъ).

Екатерина II, ознакомившись изъ актовъ генеральнаго межеванія съ ненаселенностью многихъ земель и невозможностью ихъ заселить въ виду крѣпостной прикрѣпленности русскаго населенія, манифестомъ 1762 г. приглашала „благо-

склонно, съ обыкновенною Императорскою милостію на поселеніе въ Россію иностранцевъ разныхъ націй, кромѣ жидовъ“, потому что, говоря словами манифеста, Императрица не желала имѣть никакой прибыли отъ враговъ вѣры Христовой. Нашимъ резидентамъ за-границею было приказано дружелюбно принимать всѣхъ иностранцевъ, заявившихъ желаніе переселиться въ Россію. Учреждена была канцелярія опекунства, которой ассигновывалось ежегодно 200.000 р.; на эту канцелярію возложена была обязанность отвода земель переселенцамъ, раздача субсидій. Колонистамъ были предоставлены особыя льготы: не только свобода отправленія богослуженія по обрядамъ своей вѣры, но и право проповѣди среди мѣстнаго нехристіанскаго населенія (татаръ), освобожденіе на продолжительные сроки (отъ 5—30 лѣтъ) отъ всякаго рода налоговъ и повинностей.

Явившихся на гостепріимный зовъ колонистовъ нѣмцевъ разселили въ губерніяхъ Воронежской, Черниговской, Лифляндской, С.-Петербургской.

Въ слѣдующемъ году мѣстомъ поселенія указаны были земли между Дономъ и Волгою.

Благодаря чрезвычайнымъ мѣрамъ поощренія вскорѣ возникли 102 колоніи, но первоначальная организація ихъ была неудовлетворительна. На первыхъ порахъ поселенцы привлекались безъ разбора, въ числѣ ихъ попадались лица порочныя, безъ знанія какого либо ремесла или отрасли сельскаго хозяйства, такъ что сами колонисты стали ходатайствовать о предоставленіи имъ права высылки своихъ порочныхъ сочленовъ.

Нынѣшнее блестящее положеніе этихъ колоній обусловливается цѣлымъ рядомъ льготъ: иностранцы избавлены были отъ многихъ повинностей, имъ даны были надѣлы до 30 десятинъ на душу, тогда какъ надѣлы помѣщичьихъ крестьянъ достигали 8—15 десят., колонистамъ давали безпроцентныя ссуды до 300 руб. на семью, особыя кормовыя деньги и проч. Долголѣтній опытъ съ достаточною убѣдительностью показалъ, что система льготъ нежелательна, ибо она ставила колонистовъ въ привиллегированное сравнительно съ мѣстнымъ населеніемъ положеніе, вызывая справедливое среди народа неудовольствіе, тѣмъ болѣе, что нерѣдко колонисты являлись эксплоататорами кореннаго населенія. Въ 1775 г. при учрежденіи губерній колонисты наравнѣ съ ка-

6

зенными крестьянами перешли въ вѣдѣніе директоровъ домоводства, а канцелярія опекунства была закрыта.

Въ 1797 г. надзоръ за колоніями сосредоточился въ экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства.

Въ 1804 г. повелѣно было выписывать иностранцевъ съ разборомъ, только тѣхъ, которые докажутъ, что и прежде занимались сельско-хозяйственнымъ трудомъ; миссіямъ нашимъ предписано было выдавать паспортовъ на въѣздъ въ Россію не болѣе какъ на 200 семействъ въ теченіе года.

Отечественная война прекратила иммиграцію, выдвинувъ впередъ интересы государственной обороны.

Въ 1837 году колоніи переданы въ завѣдываніе министерства государственныхъ имуществъ и подчинены общему режиму, подъ названіемъ сельскихъ поселеній, а въ 1866 г. колоніи иностранныхъ поселенцевъ отошли въ вѣдѣніе общихъ и мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій.

Движеніе нѣмецкихъ колонистовъ въ Россію съ шестидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія пріобрѣло массовый характеръ. Къ 1882 г., когда было предпринято разслѣдованіе о ходѣ водворенія иностранныхъ поселенцевъ въ западной полосѣ Россіи, въ Кіевской, Подольской и Волынской губерніяхъ, оказалось уже 93,108 колонистовъ, владѣвшихъ на правѣ собственности и аренды обширнымъ земельнымъ пространствомъ общею площадью въ 552,707 десятинъ.

Чрезвычайно быстрое возрастаніе нѣмецкаго элемента въ пограничныхъ губерніяхъ Россіи не могло не обратить на себя серьезнаго вниманія государственной власти. Борьба противъ этого наплыва иностранныхъ поселенцевъ началась съ 80-хъ годовъ. Но всѣ мѣропріятія послѣднихъ 2 десятилѣтій не отличались устойчивостью, почему правительство въ 1912 г. сочло себя вынужденнымъ разработать и внести въ Государственную Думу законопроектъ объ ограниченіи иностраннаго землевладѣнія въ Юго-Западномъ краѣ, не получившій, однако, дальнѣйшаго движенія.

Грозныя событія послѣдняго времени выдвинули вновь вопросъ объ опасности нѣмецкой колонизаціи въ пограничной полосѣ Россіи и правительство вынуждено было, въ порядкѣ 87 ст. основныхъ законовъ, издать законъ 2 февраля 1915 г.

«о землевладѣніи и землепользованіи въ государствѣ россійскомъ австрійскихъ, венгерскихъ, германскихъ или турецкихъ подданныхъ".

Ликвидація иностраннаго землевладѣнія основана, повидимому, на чисто военныхъ соображеніяхъ и даже пространство своего дѣйствія законъ опредѣляетъ по стратегическому признаку направленія желѣзнодорожныхъ путей. Такъ, въ силу названнаго закона германскимъ подданнымъ запрещено селиться и пріобрѣтать земли въ районѣ западной границы на протяженіи въ глубину на 150 верстъ. Такой-же запретной зоной для нѣмцевъ являются земли, граничащія съ Австро-Венгріей. На югѣ запретная полоса опредѣлена въ сто верстъ отъ побережья Чернаго моря и нашихъ границъ въ этомъ районѣ.

Въ такомъ обширномъ государствѣ, какъ Россія, вопросъ объ иммиграціи не имѣетъ настоятельнаго значенія; но зато крайне важно урегулировать переселенія, ибо плотность населенія въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи очень неравномѣрна; передвиженія населенія изъ мѣстъ густо населенныхъ въ области богатыя свободными землями замѣняютъ у насъ эмиграцію.

Переселенія получаютъ у насъ характеръ обще-государственный лишь по прекращеніи крѣпостной зависимости (оставляя въ сторонѣ неудачную у насъ попытку организаціи военныхъ поселеній).

Съ 1861 г. помѣщичьимъ, а съ 1866 г. казеннымъ крестьянамъ предоставлена свобода веденія своего хозяйства и естественно возникъ вопросъ о правѣ передвиженія, перемѣны осѣдлости.

Обнаружившееся въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ малоземелье, преслѣдованіе раскола и сектантства, малодоходность надѣла, вслѣдствіе плохого хозяйничанья, или обремененія налогами—вотъ общія причины переселенческаго движенія.

Наиболѣе крупныя передвиженія населенія у насъ совершаются на востокъ, за Уралъ, въ Сибирь; въ самое послѣднее время правительство стало поощрять русскую колонизацію на берегу Чернаго моря, въ Закавказьѣ.

Главный недостатокъ русской колонизаціи—заселеніе богатой Сибири преступнымъ элементомъ—Высочайшимъ повелѣніемъ 1900 года окончательно устраненъ.

Въ 1843 г. было издано общее узаконеніс, регулировав-

шее переселенія государственныхъ крестьянъ. Послѣ передачи послѣднихъ въ вѣдѣніе общихъ крестьянскихъ учрежденій, естественно, на нихъ распространились и правила объ условіяхъ переселенія освобожденныхъ помѣщичьихъ крестьянъ, изложенныя въ Положеніи 19 февраля 1861 г. По этому положенію переселенія крестьянъ поставлены въ зависимость отъ увольнительныхъ и пріемныхъ приговоровъ сельскихъ обществъ, выдаваемыхъ только при наличности цѣлаго ряда закономъ предписанныхъ условій и соблюденіи различныхъ формальностей.

Вдвинутое въ слишкомъ узкія рамки, русское переселенческое дѣло не развивалось планомѣрно, а путемъ случайнымъ, часто практиковались переселенія тайкомъ, въ обходъ установленныхъ правилъ и безъ вѣдома администраціи. На крестьянскомъ хозяйствѣ густо-населенной полосы Европейской Россіи такая переселенческая политика отражалась крайне убыточно, такъ какъ переселеніе для многихъ представляло единственный выходъ изъ малоземельнаго, расшатаннаго хозяйства. Конечно, не всякое переселеніе можетъ оправдать возлагаемыя на него надежды, такъ какъ оно имѣетъ свои и дурныя и хорошія стороны. Кромѣ общихъ положеній о переселеніи существуютъ и специальные законы о переселеніи; такъ, напр., переселенія въ губерніи и изъ губерній Привислинскаго края регулированы закономъ 20 Іюня 1863 г.

Въ 1876 г. дозволено переселенцамъ, прибывшимъ ранѣе этого времени въ Оренбургскую губернію, селиться на казацкихъ земляхъ. Въ 1881 г. была основана переселенческая контора въ с. Батракахъ, какъ центральномъ пунктѣ переселенческихъ партій. Въ 1883 г. были назначены особые чиновники по переселенческимъ дѣламъ въ Тобольской, Томской, Оренбургской и Уфимской губ. Съ 1884 г. дѣйствуетъ въ Западной Сибири отрядъ межевыхъ чиновъ по отводу переселенцамъ земельныхъ участковъ.

Въ 1889 г. изданы были правила о добровольномъ переселеніи сельскихъ обывателей и мѣщанъ на казенныя земли. По этимъ правиламъ переселеніе разрѣшается только съ дозволенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и государственныхъ имуществъ, причемъ лица, получившія такое разрѣшеніе, не обязаны испрашивать увольнительныхъ приговоровъ отъ своихъ обществъ. Казенныя земли Европейской Россіи отво-

дятся переселенцамъ первоначально во временное арендное пользованіе на сроки отъ 6—12 лѣтъ, а по прошествіи этого времени могутъ быть оставляемы за нанимателями въ безсрочное пользованіе на одинаковыхъ основаніяхъ съ бывшими государственными крестьянами тѣхъ мѣстностей. Въ губерніяхъ Томской и Тобольской, равно какъ и въ областяхъ Семирѣченской, Акмолинской и Семипалатинской казенныя земли предоставляются переселенцамъ прямо въ постоянное пользованіе. Отведенные переселенцамъ участки не могутъ быть ни отчуждаемы, ни обременяемы долгами. Всѣ переселенцы освобождаются отъ причитающихся казнѣ всякаго рода сборовъ и арендныхъ платежей за отведенныя земли: въ Европейской Россіи въ теченіе двухъ лѣтъ, а въ Азіатской Россіи въ теченіе трехъ лѣтъ по водвореніи; въ слѣдующіе 3 года переселенцы облагаются сборами и платежами въ половинномъ размѣрѣ. Лицамъ, достигшимъ въ годъ переселенія призывного возраста, исполненіе воинской повинности отсрочивается на два года въ Европейской Россіи и на 3 года въ Азіатской Россіи. Переселенцы, по прибытіи на мѣсто новаго водворенія, имѣютъ право воспользоваться ссудами на продовольствіе и обсѣмененіе полей. Образуемыя переселенцами сельскія общества входятъ въ составъ существующихъ волостей на общемъ основаніи.

Этотъ законъ значительно усилилъ переселенческое движеніе на востокъ въ Азію, такъ что въ 1896 году при Земскомъ Отдѣлѣ М. В. Д. было образовано Переселенческое Управленіе, нынѣ входящее въ составъ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія.

Переселенія должны были совпадать съ видами правительства, а потому при прошеніи слѣдовало указывать мѣстность, куда желали переселиться. Переселявшіеся безъ разрѣшенія возвращались въ мѣста ихъ приписки по распоряженію административныхъ властей.

Манифестъ 26 февраля 1903 г., указавшій на необходимость принятія безотлагательно мѣръ къ отмѣнѣ стѣснительной для крестьянъ круговой поруки и изысканія способовъ къ облегченію отдѣльнымъ крестьянамъ выхода изъ общины, благопріятно повліялъ и на рѣшеніе назрѣвшаго у насъ переселенческаго вопроса.

Рѣшительная перемѣна въ переселенческой политикѣ пра-

вительства выразилась въ изданіи закона 6 іюня 1904 г. и продолженія къ нему 26 Апрѣля 1906 г.

Особенность только что названныхъ узаконеній та, что они являются не частными, а общими законами, распространяющими свое дѣйствіе на всѣ части государства.

Основной взглядъ на переселенческое дѣло выраженъ въ статьѣ 1, говорящей о переселеніяхъ, отвѣчающихъ цѣлямъ правительственной политики и потому заслуживающихъ поощренія, въ формѣ оказываемыхъ переселенцамъ льготъ и правительственнаго содѣйствія [1]).

Къ такимъ поощреніямъ законъ относитъ: 1) персееленіе въ мѣстности, заселеніе коихъ вызывается видами правительства и 2) переселеніе, сопровождающееся выходомъ изъ общества, выселеніе изъ коего признается желательнымъ, вслѣдствіе особо неблагопріятныхъ хозяйственныхъ условій.

Опредѣленіе мѣстностей, отвѣчающихъ видамъ правительства и тѣхъ, откуда добровольный отливъ части земледѣльческаго населенія признается желательнымъ—предоставлено взаимному соглашенію Министровъ Внут. Дѣлъ, Финансовъ и Землеустройства и Земледѣлія, съ присоединеніемъ къ нимъ Военнаго Министра въ отношеніи мѣстностей, находящихся въ его вѣдѣніи. Переселеніе, какъ таковое, свободно отъ всякихъ дозволеній и запрещеній. Такъ какъ, однако, не всякое переселеніе совпадаетъ съ видами правительства, то правительство принимаетъ мѣры, чтобы предпринятое переселеніе находилось въ соотвѣтствіи съ его переселенческой политикой. Сельскіе обыватели и мѣщане-земледѣльцы, желающіе получить право на переселеніе, должны обращаться съ ходатайствами о томъ въ административныя присутствія уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 3). Предметъ ходатайства здѣсь именно просьба о содѣйствіи, а не признаніе за просителемъ права на переселеніе.

Отъ административныхъ присутствій уѣздныхъ съѣздовъ зависитъ признать, или не признать ходатайство просителя заслуживающимъ удовлетворенія, и въ соотвѣтствіи съ этимъ выдать просимое разрѣшеніе на переселеніе съ содѣйствіемъ правительства.

Узаконяя практику, сложившуюся въ періодъ дѣятельно-

[1]) Прод. 1906 г. т. IX. Особ. прил., кн. VIII. Правила о переселеніи на казенныя земли, ст. 1—5.

сти Сибирскаго Комитета, законъ обязываетъ лицъ, получившихъ разрѣшеніе на переселеніе, посылать для выбора и зачисленія за ними подлежащаго количества земельныхъ участковъ ходоковъ,—отъ каждой семьи или артельныхъ, отъ нѣсколькихъ семей.

Зачисленіе производится учрежденіями, завѣдывающими переселеніемъ по мѣсту нахожденія участка; затѣмъ выдаются проходныя свидѣтельства. Особыхъ документовъ для увольненія изъ обществъ не требуется.

Существенно важными являются постановленія статей 9—11 о судьбѣ оставляемыхъ переселенцами участковъ надѣльной земли.

По закону 1889 г. (ст. 13) не выкупленные окончательно крестьянскіе надѣлы, освобождающіеся вслѣдствіе переселенія крестьянъ, должны быть переданы тѣмъ обществамъ, къ которымъ крестьяне принадлежатъ, безвозмездно.

Новый законъ принимаетъ во 1) мѣры къ тому, чтобы покинутыя переселенцами земли не выходили изъ рукъ сельскихъ обществъ, 2) ограждаетъ интересы переселенцевъ, предоставляя имъ право на вознагражденіе за оставленный надѣлъ.

Свои подворно-наслѣдственные участки, а въ селеніяхъ съ общиннымъ землевладѣніемъ—усадебныя земли, переселенцы, выходя изъ общества, не могутъ отчуждать въ чьи-либо постороннія руки, помимо общества или своихъ однообщинниковъ. Согласно ст. 15 казенныя земли отводятся переселенцамъ прямо въ безсрочное пользованіе на основаніяхъ, одинаковыхъ съ бывшими государственными крестьянами въ предѣлахъ Европ. России, а въ прочихъ мѣстностяхъ на основаніяхъ, установленныхъ для земельнаго устройства старожилаго населенія.

Въ отношеніи величины земельныхъ отводовъ для переселенцевъ сохранено прежнее правило о соразмѣрности ихъ съ мѣстными сельско-хозяйственными условіями и производительностью почвы.

Въ вопросѣ о порядкѣ землевладѣнія — общинномъ или подворномъ, законъ предоставляетъ выборъ самимъ переселенцамъ.

Законъ-же 26 Апрѣля 1906 года предоставляетъ отдѣльнымъ домохозяевамъ требовать выдѣленіе ихъ участковъ въ

хуторскіе отрубы. Льгота и пособія, связанныя съ переселеніемъ, состоятъ въ слѣдующемъ:

1) Общества, къ которымъ принадлежали переселившіеся освобождены отъ отвѣтственности по лежавшимъ на послѣднихъ недоимкахъ;

2) Законъ 1904 г. не дѣлаетъ различія между мѣстностями Европейской Россіи и Сибирскими губерніями въ отношеніи срока предоставляемыхъ переселенцамъ льготъ—податныхъ и по отбыванію воинской повинности;

3) За пятилѣтнимъ періодомъ полной податной льготы, идетъ такой-же періодъ обложенія переселенцевъ казенными и земскими сборами въ половинномъ размѣрѣ;

4) Отбываніе воинской повинности отсрочивается переселенцамъ, имѣющимъ при водвореніи болѣе 18 лѣтъ, на 3 года.

Помимо указанныхъ льготъ, переселенцамъ по ст. 25, могутъ быть оказываемы еще пособія отъ правительства въ видѣ: а) путевыхъ ссудъ; б) ссудъ на общественныя надобности и хозяйственное устройство; в) безвозмезднаго отпуска лѣсного матеріала для построекъ.

Жилищный вопросъ едва-ли не самое больное мѣсто русской колонизаціи. Для удовлетворенія такой насущной потребности Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія начало организовывать лѣсные склады въ отдаленныхъ отъ большихъ проѣзжихъ дорогъ пунктахъ, которые могли-бы приблизить строительные матеріалы къ лицамъ, въ нихъ нуждающимся.

Насколько успѣшно работаютъ склады можно судить по тому, что они совершенно не нуждаются въ форсированіи сбыта, но напротивъ постоянно ощущаютъ недостатокъ въ товарѣ.

Наконецъ, переселенческимъ управленіемъ открыто по линіи Сибирской желѣзной дороги три кирпичныхъ завода: Пѣтуховскій, Лебяжьевскій и Исуль-Кульскій. Цѣль заводовъ не только снабжать населеніе огнестойкимъ матеріаломъ и регулировать цѣны на кирпичъ, но и популяризировать среди населенія кирпичное производство.

Покинутые надѣлы числятся за переселенцами въ теченіе 2 лѣтъ. Умѣстно здѣсь припомнить, что Высоч. повелѣніемъ 19 Сентября 1905 г. послѣдовала передача Переселенческаго Управленія въ вѣдѣніе Главнаго Управленія Земле-

устройства и Земледѣлія вмѣстѣ со всѣми учрежденіями по переселенческому дѣлу и со всѣми чинами Министерства Внутреннихъ дѣлъ, входившихъ въ составъ Переселенческаго Управленія.

Высочайшимъ Указомъ 19 Сентября 1906 года были переданы въ собственность казны всѣ незаселенныя земли Алтайскаго Округа, для нарѣзки участковъ въ цѣляхъ водворенія переселенцевъ.

Глава VI.

Мѣры предупрежденія и пресѣченія преступленій религіозныхъ, государственныхъ, противъ порядка управленія, противъ личности и имущества гражданъ.

§ 23. Предупрежденіе и пресѣченіе преступленій религіозныхъ.

Начала вѣротерпимости, выработанныя теоріею и общественнымъ сознаніемъ, законодательною практикою отдѣльныхъ странъ могутъ проводиться въ различномъ объемѣ.

Отношеніе русской государственной власти къ иновѣрцамъ опредѣляется двумя принципами: охраненіемъ господствующей православной вѣры и признаніемъ за подданными другихъ исповѣданій права свободнаго отправленія своей вѣры и богослуженія.

„Первенствующая и господствующая въ Россійской Имперіи вѣра есть христіанская, православная, каѳолическая восточнаго исповѣданія“. Но и всѣ не принадлежащіе къ сей Церкви подданные государства и иностранцы, въономъ пребывающіе, пользуются каждый повсемѣстно свободнымъ отправленіемъ своей вѣры и богослуженія (Т. I, ч. 1, ст. 62 и 66).

Вслѣдствіе этого на органовъ полиціи исполнительной законъ возлагаетъ обязанность охранять благочиніе при церковныхъ обрядахъ, какъ православной, такъ и иностранныхъ христіанскихъ и иновѣрныхъ исповѣданій. Ради различія вѣры воспрещается вчинять споры, распри, брань или чинить поношеніе. Полиція охраняетъ между всѣми, въ городѣ живущими, хотя различныхъ вѣръ, доброе гражданское согласіе, миръ и тишину. (Т. XIV. Уст. о пред. и прес. прест., ст. 67, и т. II, ч. I. Общее учрежденіе губернское, ст. 725, 726).

Затѣмъ законъ предписываетъ принимать извѣстныя мѣры, какъ для охраненія, такъ и для распространенія православія. Въ Уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій помѣщенъ рядъ статей, вмѣняющихъ полиціи въ обязанность охранять благочиніе, какъ въ церквахъ, такъ и внѣ церкви во время совершенія службы.

Полиція наблюдаетъ, напр., чтобы въ воскресные или торжественные дни или въ табельные дни или храмовые праздники въ городахъ и селеніяхъ прежде окончанія въ приходской церкви литургіи не были начинаемы общенародныя забавы и увеселенія, а торговыя лавки (исключая тѣхъ, въ коихъ продаются съѣстные припасы и кормъ для скота) и питейные дома не были открываемы (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 14).

Въ отмѣну статей 36—39 Устава о пред. и прест. преступленій, Высоч. Указомъ 17 Апрѣля 1905 года постановлено:

Признать, что отпаденіе отъ Православной Вѣры въ другое христіанское исповѣданіе или вѣроученіе не подлежитъ преслѣдованію и не должно влечь за собою какихъ-либо невыгодныхъ въ отношеніи личныхъ и гражданскихъ правъ послѣдствій, причемъ отпавшее, по достиженіи совершеннолѣтія, отъ православія лицо признается принадлежащимъ къ тому вѣроисповѣданію, или вѣроученію, которое оно для себя избрало (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 39 [1]).

Рядомъ съ этимъ стоитъ требованіе соблюденія воскресныхъ дней и важнѣйшихъ праздниковъ православной церкви. Въ эти дни предписывается присутственнымъ мѣстамъ не имѣть собраній, училищамъ—занятій, и никому не чинить наказаній по судебнымъ приговорамъ (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 23—27). Но, согласно ст. 23 [1] добровольное занятіе работою въ воскресные, праздничные и торжественные дни, церковные и гражданскіе, предоставляется усмотрѣнію каждаго и никакая власть не должна чинить трудящимся какихъ-либо въ семъ препятствій.

Не ограничиваясь охраненіемъ Православія, законодательство указываетъ и на желательность мѣръ, содѣйствующихъ распространенію Православной Вѣры. Допуская свободное отправленіе всѣхъ вѣроисповѣданій, законъ опредѣляетъ, что только одна господствующая церковь имѣетъ право въ предѣлахъ государства убѣждать непринадлежащихъ къ ней къ принятію ея ученія. Но господствующая церковь не

дозволяетъ ни малѣйшихъ понудительныхъ мѣръ для обращенія послѣдователей иныхъ исповѣданій въ Православіе, и тѣмъ изъ нихъ, которые приступить къ нему не пожелаютъ, отнюдь ничѣмъ не угрожать (Ibidem, ст. 70).

1. Чрезвычайно разнообразны мѣры предупрежденія и пресѣченія раскола и сектанства.

Подъ расколомъ обычно разумѣютъ то движеніе, которое со временъ Никона борется за свое существованіе и крѣпко держится традицій древне-православной Руси, именуя себя старообрядчествомъ, тогда какъ сектанство въ основу своего вѣроученія кладетъ только Евангеліе или придерживается лишь одного Ветхаго Завѣта. Сектанты ничего общаго ни съ догматами, ни съ обрядами, ни съ преданіями Православной Церкви не имѣютъ. Административная практика давно уже проводитъ вышеуказанное различіе между сектанствомъ и расколомъ, законъ-же, считая раскольникомъ всякаго отклонившагося отъ Православія, подъ этимъ общимъ наименованіемъ объединяетъ два противоположныя и по свойствамъ, и по задачамъ, религіозныя теченія, т. е. старообрядчество и сектанство.

Законодательство по вопросу о расколѣ двигалось чрезвычайно медленно. Законъ 1864 г. различаетъ секты менѣе вредныя и особо вредныя; подъ послѣдними разумѣли „ереси, соединенныя съ свирѣпымъ изувѣрствомъ и фанатическимъ посягательствомъ на жизнь свою или другихъ“; напр. секты скопцовъ, хлыстовъ, штундистовъ и субботниковъ.

Законъ 19 Апрѣля 1874 года предоставилъ старообрядцамъ существенныя льготы по благоустройству семейной жизни. Признавъ для нихъ законнымъ бракъ гражданскій, законъ возложилъ на полицію обязанность вести метрическія книги о рожденіи, бракѣ и смерти раскольниковъ (Ibidem, ст. 52).

Законъ 3 Мая 1883 г. уяснилъ гражданско-правовое положеніе раскольниковъ и даровалъ имъ существенныя льготы въ отношеніи свободы отправленія ими моленій по обрядамъ своего вѣроученія. Прежняя, по преимуществу, репрессивная политика стала примѣняться лишь въ отношеніи послѣдователей сектъ, признанныхъ болѣе вредными.

Ст. 46, 48, 60 Устава о пред. и прес. прест. указываютъ, что раскольники могутъ занимать общественныя должности, творить молитву, исполнять духовныя требы и совершать

богослуженія какъ въ частныхъ домахъ, такъ и въ особыхъ молитвенныхъ домахъ, часовняхъ, молельняхъ и т. п. Не разрѣшено только публичное оказательство раскола, какъ то: 1) крестные ходы и публичныя процессіи въ церковныхъ облаченіяхъ; 2) публичное ношеніе иконъ; 3) употребленіе внѣ богослужебнаго времени церковныхъ облаченій и 4) раскольничье пѣніе на улицахъ и площадяхъ.

Но, съ изданіемъ Высочайшаго Указа 17 Апрѣля 1905 г. объ укрѣпленіи началъ вѣротерпимости, положеніе раскольниковъ-старообрядцевъ, измѣнилось въ смыслѣ болѣе широкаго признанія за старообрядческими общинами правъ на свободное самоопредѣленіе.

Какъ гласитъ ст. 81 основныхъ законовъ, „россійскіе подданные пользуются свободою вѣры. Условія пользованія этою свободою опредѣляются закономъ".

Въ отношеніи старообрядчества и его юридическаго положенія нашими законодательными учрежденіями вырабатывается соотвѣтствующій законопроектъ, долженствующій объединить и согласить всѣ нынѣ дѣйствующія по сему предмету постановленія.

2. Подтверждая начала терпимости въ отношеніи лицъ иностранныхъ христіанскихъ исповѣданій, законъ русскій старается оградить православныхъ подданныхъ отъ вовлеченія въ иновѣріе.

Въ частности къ католикамъ русское правительство относится строже, чѣмъ къ другимъ иновѣрцамъ въ виду постояннаго стремленія католическаго духовенства къ прозелитизму, т. е. пропагандѣ католичества среди православныхъ. Нѣкоторыя ограниченія въ правахъ лицъ католическаго исповѣданія объясняются отчасти и соображеніями политическаго свойства, опирающимися на печальный опытъ прошлаго изъ исторіи отношеній нашихъ польскихъ провинцій къ коренной Россіи.

Ради охраненія Православія, напр., запрещается римско-католическому духовенству посылать православныхъ учениковъ въ костелы, дѣлать имъ внушенія, до религіи относящіяся; не дозволяется католическому духовенству совершать духовныхъ требъ для православныхъ, а тѣмъ болѣе содѣйствовать отступничеству отъ Православія (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 79).

Къ лицамъ протестантскаго исповѣданія законъ отно-

сит ся вполнѣ благожелательно, не дѣлая никакихъ ограниченій въ ихъ частно-правовой сферѣ.

Только въ видахъ затрудненія отклоненія отъ Православія, запрещается протестантскому духовенству неизвѣстныхъ ему людей допускать къ причащенію Св. Таинъ безъ взятія отъ нихъ подписки въ томъ, что они не принадлежатъ къ Православной Церкви (Ibidem, ст. 81).

3. Мѣрами относительно евреевъ преслѣдуются двѣ главныхъ задачи: 1) огражденіе населенія отъ совращенія въ іудейство и 2) огражденіе населенія отъ эксплоатаціи его евреями. При этомъ слѣдуетъ помнить, что всѣ ограниченія правъ евреевъ относятся только къ евреямъ талмудистамъ. Евреи караимы (не признающіе талмуда) были сравнены въ правахъ съ русскими еще Екатериною II, что было неоднократно подтверждаемо и впослѣдствіи.

Поэтому, всѣ ограниченія въ правѣ выбора мѣстожительства проникнуты опасеніемъ, чтобы близкое соприкосновеніе съ іудействомъ не отразилось-бы вредно на населеніи христіанскомъ. Сохраняется, напр., запретъ иностраннымъ евреямъ переселяться въ Россію (Т. IX, ст. 819), съ тою-же цѣлью опредѣляется т. наз. черта еврейской осѣдлости, за предѣлами которой евреи могутъ жить лишь въ видѣ исключенія. Имѣются ограниченія торговыхъ правъ евреевъ, по пріобрѣтенію ими недвижимаго имущества въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Имперіи.

Въ огражденіе православныхъ, находящихся въ зависимости отъ евреевъ, законъ устанавливаетъ, чтобы евреи не препятствовали христіанской прислугѣ отправлять свои религіозныя обязанности (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 88).

Мастера евреи могутъ имѣть учениковъ изъ христіанъ, но законъ ввѣряетъ малолѣтнихъ особенному попеченію подмастерьевъ христіанъ (Т. XI, ч. 2. Уставъ о промышленности, ст. 390 и 412).

Тѣмъ-же опасеніемъ вреднаго религіознаго воздѣйствія на подрастающее христіанское поколѣніе объясняется и ограниченіе извѣстнымъ процентомъ лицъ еврейскаго вѣроисповѣданія при поступленіи ихъ въ общія (не еврейскія) учебныя заведенія.

Религіозная нетерпимость, склонность къ прозелитизму и кагальная организація евреевъ — главныя причины разобщенности ихъ отъ остальной массы населенія. Поэтому, для

устраненія этихъ препятствій законодательство и административная практика богаты указаніями поощреній ради обращенія евреевъ въ христіанство.

Еврей, принявшій христіанство, можетъ приписаться къ любой общинѣ, сельской или городской, на основаніи общихъ правилъ, съ исключеніемъ изъ прежнихъ обществъ и податныхъ окладовъ.

Если одинъ изъ супруговъ-евреевъ остался вѣренъ своей вѣрѣ, то обратившемуся вмѣняется въ нравственную обязанность склонить въ христіанство упорствующаго. Если одинъ изъ супруговъ приметъ христіанство, то онъ можетъ расторгнуть бракъ и на него не возлагается никакихъ обязанностей относительно прежней своей семьи. При принятіи евреями Св. крещенія, оно совершается и надъ малолѣтними его дѣтьми, не достигшими 7-лѣтняго возраста. Четырнадцатилѣтній подростокъ еврей можетъ принять христіанство и безъ разрѣшенія родителей.

§ 24. Предупрежденіе и пресѣченіе преступленій государственныхъ.

Измѣна и шпіонство. Измѣнниками почитаются не только тѣ, которые измѣнивъ данной ими присягѣ, составляютъ заговоры или участвуютъ въ нихъ, но и тѣ, которые въ измѣну своей присяги сообщаютъ государственныя тайны такимъ лицамъ, которыя могутъ воспользоваться ими во вредъ государству.

Понятіе измѣны неустойчивое, то съуживалось, то расширялось. У насъ это понятіе зарождается съ возникновеніемъ Московскаго государства. Вначалѣ измѣна выражалась, главнымъ образомъ, въ своевольномъ отъѣздѣ служилыхъ людей со службы московскаго великаго князя въ другое государство. Однимъ изъ средствъ предупрежденія служили т. наз. «поручныя записи» тѣхъ, кто подозрѣвался въ намѣреніи отъѣхать. Затѣмъ понятіе измѣны расширяется, изъ преступленія противъ государя измѣна превращается въ преступленіе противъ государства. Уложеніе царя Алексѣя Михайловича (1649 г.) грозило смертью за тайныя сношенія съ непріятелемъ, назначало наказаніе женѣ, дѣтямъ и родственникамъ измѣнника, вѣдавшимъ объ измѣнѣ и не учинившимъ доноса. Въ случаѣ поступленія доноса на кого-либо въ томъ, что онъ ѣздилъ за-границу для измѣны, безъ проѣзжей гра-

моты, повелѣвалось произвести строгое разслѣдованіе, «сыскивати всякими сыски накрѣпко», и затѣмъ «такихъ измѣнниковъ казнити смертію». „А будетъ въ сыску объявится, что онъ ѣздилъ въ иное государство безъ проѣзжіе грамоты для торговаго промысла, и ему за то учинити наказаніе, бити кнутомъ, чтобы на то смотря инымъ неповадно было такъ дѣлати". (Уложеніе. Глава VI, ст. 3, 4).

Измѣною Уложеніе называетъ и злоумышленіе противъ государя, и тайное сношеніе съ непріятелемъ, и сдачу ему русскаго города, и поджегъ города, и впускъ въ него зарубежныхъ людей. (Уложеніе. Глава II, ст. 2—5.) «Великія государевы дѣла» и въ томъ числѣ измѣна въ XVII и XVIII вв. подлежали канцелярской тайнѣ. Всякая административная мѣра, направленная къ открытію измѣны, вполнѣ оправдывалась.

И теперь самое понятіе измѣны не легко опредѣлить теоретически. Измѣнникомъ можетъ быть какъ должностное лицо, такъ и гражданинъ вообще, подданный даннаго государства. Поэтому прежде всего измѣна можетъ быть предупреждена особою осмотрительностью въ выборѣ лицъ, облекаемыхъ властью, которымъ ввѣряются важныя государственныя тайны. Отвѣтственные посты, какъ-то комендантовъ крѣпостей, хранителей государственныхъ архивовъ, плановъ мобилизаціи войскъ и т. п. должны быть замѣщаемы лицами съ безупречною нравственной репутаціею.

Иностранцы не могутъ быть измѣнниками, но могутъ быть политическими шпіонами, причиняя вредъ государству, оказавшему имъ гостепріимство.

Въ XVI и XVII ст. на русскія порубежныя земли приходила масса шпіоновъ, встрѣчавшихъ сильный отпоръ со стороны русскаго правительства. Послѣднее приказывало воеводамъ ловить и пытать лазутчиковъ «накрѣпко». Лицъ, подозрѣваемыхъ въ шпіонствѣ, высылали изъ порубежныхъ земель. Ради пресѣченія передачи свѣдѣній плѣнными, которые могли бѣжать изъ Россіи, ихъ высылали въ мѣста отдаленныя отъ границъ, а болѣе опасныхъ заключали въ тюрьму.

Главною мѣрою для предупрежденія измѣны и шпіонства Московское правительство считало строгость уголовной кары. При Петрѣ I шпіоновъ ловили и отправляли для допроса въ Преображенскій приказъ, а затѣмъ въ замѣнившую его Тай-

ную канцелярію. Въ теченіе XVIII в. правительство постоянно требовало отъ мѣстныхъ органовъ управленія ревностнаго наблюденія за тѣмъ, чтобы «никто въ противность подданическаго долга и послушанія въ уѣздѣ ничего не предпріялъ и не учинилъ“, и чтобы шпіоны не пробирались въ предѣлы Имперіи.

И современное законодательство, обязывая клятвою всѣхъ и каждаго въ сохраненіи ненарушимо подданической вѣрности, назначаетъ строгую уголовную кару за измѣну.

Органы полиціи въ случаѣ доносовъ, или дошедшаго до нихъ свѣдѣнія, заключающаго въ себѣ указанія на измѣну, доносятъ немедленно о томъ губернатору, а послѣдній— высшему начальству (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 125—127).

Въ губерніяхъ пограничныхъ губернаторы въ особенности побуждаютъ мѣстныя полицейскія управленія имѣть бдительный надзоръ...., чтобы подозрительные иностранцы не переходили чрезъ границу, и никто не осмѣливался давать имъ пристанище (Т. II, ч. 1. Общее губернское учрежденіе, ст. 318).

Возстанія и возмущенія суть два отдѣльные вида опасностей, грозящихъ правительству, различающіеся между собою какъ по употребляемымъ средствамъ, такъ и по послѣдствіямъ.

Подъ возстаніемъ разумѣется открытое неповиновеніе народныхъ массъ законнымъ требованіямъ.

Подъ возмущеніемъ разумѣютъ не только неповиновеніе законнымъ требованіямъ властей, но и стремленіе низвергнуть самую власть при вооруженномъ сопротивленіи; возмущеніе предполагаетъ уже дѣятельность активную.

Для предупрежденія возстаній и возмущеній надо раньше всего обратить вниманіе 1) на недостатки администраціи и суда. Возстаніе можетъ быть вызвано несправедливостью, пристрастіемъ, подкупностью судебныхъ органовъ, дурными финансовыми мѣрами, обременительно падающими на населеніе. Во 2) невѣжество населенія можетъ порождать возстанія и возмущенія. Таковы, напр., волненія въ народѣ по поводу распоряженій правительства ради принятія тѣхъ или иныхъ мѣръ противъ холерной и чумной эпидемій, обязательныхъ постановленій при эпизоотіи, при народныхъ переписяхъ и т п. Въ 3) ненависть одной части населенія къ дру-

гой можетъ окончиться открытымъ неповиновенiемъ народа законнымъ распоряженiямъ властей (еврейскiе погромы).

Всѣ эти причины необходимо знать для легчайшей борьбы съ разразившимся конкретнымъ возстанiемъ и для предупрежденiя такихъ аномалiй народной жизни въ будущемъ.

Съ цѣлью ознакомленiя съ причинами, могущими вызвать народное недовольство, у насъ изрѣдка производятся сенаторскiя ревизiи, выясняющiя насколько администрацiя и судъ соотвѣтствуютъ своему назначенiю. Если-же, не смотря на общiя предупредительныя мѣры, случилось-бы возстанiе, то мѣстный полицейскiй органъ долженъ направить всѣ свои усилiя на то, чтобы масса не успѣла вооружиться, чтобы возстанiе не перешло въ возмущенiе.

Россiя въ смутное время хронически страдала отъ народныхъ волненiй, которыя старались подавить силою. Обыкновенно при усмиренiи бунта московское правительство дѣлало розыскъ и обнародовало слѣдственное дѣло.

При Петрѣ В. на каждаго подданнаго возложена была обязанность доносить правительству о подстрекательствѣ, за доносъ назначена награда и учрежденъ былъ Преображенскiй приказъ для разбора дѣлъ по важнѣйшимъ государственнымъ преступленiямъ.

Екатерина II возложила принятiе мѣръ въ случаѣ возстанiй и возмущенiй на власти губернскiя.

Въ настоящее время какъ губернаторъ, такъ и мѣстная городская и земская полицiя, а равно всѣ начальствующiя лица обязаны всѣми зависящими отъ нихъ средствами предупреждать и пресѣкать всякiя дѣйствiя, клонящiяся къ нарушенiю общественнаго спокойствiя и порядка. Къ мѣрамъ предупрежденiя отнесены: отдача подъ надзоръ полицiи, воспрещенiе жительства въ столицахъ и иныхъ мѣстахъ, высылка иностранцевъ за-границу. Въ случаѣ бунта или народнаго возмущенiя, губернаторъ принимаетъ надъ всѣми служащими главное начальство, призываетъ для подавленiя возмущенiя военную силу; послѣдняя можетъ быть призываема не только губернаторомъ, но и уѣзднымъ исправникомъ и полицiймейстеромъ, начальникомъ жандармскаго управленiя, начальниками важнѣйшихъ мѣстъ заключенiя.

Въ жизни каждаго государства бываютъ моменты важныхъ внѣшнихъ и внутреннихъ затрудненiй, когда сила со-

бытій ставитъ вопросъ о самомъ существованіи государства или даннаго государственнаго порядка.

Въ эти моменты для правительственной власти, на которой лежитъ юридическая и нравственная отвѣтственность за цѣлость страны и ея политическаго строя, возникаетъ обязанность дѣйствовать по праву государственной необходимости. Въ этихъ случаяхъ власти приходится стать выше формальныхъ ограниченій своихъ правъ, пріостановить дѣйствіе многихъ гарантій личной и общественной свободы, установить особый порядокъ управленія (осадное, исключительное положеніе), принять экстраординарныя мѣропріятія (вызовъ войскъ) и т. п.

Возстаніе, т. е. открытое недовольство населенія властью, крайне опасно и вызываетъ сильное воздѣйствіе правительства. Мы видѣли, что на губернатора возлагается обязанность принимать всѣ законныя мѣры для того, чтобы жизнь народная не выходила изъ спокойнаго русла. Волненія, какъ патологическія явленія государственно-соціальной жизни, нарушаютъ опредѣленный закономъ государственный порядокъ и при болѣе или менѣе частыхъ повтореніяхъ могутъ содѣйствовать разложенію государственнаго организма.

При изложеніи современныхъ законовъ, направленныхъ къ предупрежденію и подавленію народныхъ волненій, обращаютъ на себя вниманіе мѣры временныя, восполняющія слабость органовъ обычныхъ.

Къ числу такихъ крайнихъ мѣръ принадлежитъ право объявлять мѣстности въ исключительномъ положеніи, въ формѣ осаднаго или военнаго положенія, а также усиленной или чрезвычайной охраны.

Осадное положеніе. Въ случаѣ недостаточности мѣръ общей гражданской полиціи, отдѣльныя мѣстности могутъ быть объявлены въ положеніи военномъ или осадномъ. Сущность этихъ мѣръ сводится къ ограниченію гражданской свободы, съ цѣлью дать большій просторъ администраціи при подавленіи преступныхъ посягательствъ.

Въ зависимости отъ опасности, которой подвергается государственный организмъ, мѣры эти могутъ принимать различную степень интенсивности. Онѣ могутъ заключаться въ пріостановленіи нѣкоторыхъ законоположеній, обезпечивающихъ свободу гражданъ, въ расширеніи компетенціи властей административныхъ за счетъ властей судебныхъ, или въ

передачѣ административныхъ функцій въ полномъ объемѣ властямъ военнымъ съ замѣною гражданскихъ законовъ началами военно-уголовныхъ кодексовъ.

Англійское законодательство, столь ревниво охраняющее личную свободу гражданъ, допускаетъ однако-же въ исключительныхъ случаяхъ чрезвычайныя мѣры, распадающіяся на двѣ категоріи, смотря по степени опасности, угрожающей государству.

Когда дѣло идетъ объ устраненіи опасности преходящаго характера, вступаетъ въ силу законодательство о мятяжѣ (Riot-act). Когда-же страну постигаетъ длящееся бѣдствіе—внѣшняя война или вооруженное возстаніе—въ Англіи примѣняется пріостановка основной гарантіи личной свободы, Habeas corpus act'a.

Примѣненія Riot-act'a заключается въ слѣдующемъ. Если 12 или болѣе гражданъ собрались съ мятежными цѣлями, то мѣстный мировой судья, шерифъ или мэръ обязанъ прочесть среди мятежниковъ прокламацію, именемъ короля повелѣвающую немедленно разойтись по домамъ. Если по прошествіи одного часа мятежники не разойдутся, то они подвергаются аресту и подлежатъ уголовному преслѣдованію. Если-же для прекращенія безпорядковъ обыкновенныя полицейскія силы признаются недостаточными, то всякій гражданинъ можетъ быть назначенъ временнымъ констеблемъ (special constable), причемъ никто подъ страхомъ штрафа отъ 1—5 ф. стерлинговъ не въ правѣ отказаться отъ этого назначенія.

Въ случаяхъ-же вооруженнаго возстанія парламентъ постановляетъ пріостановку Habeas corpus act'a, расширяющую полномочія администраціи.

Процедура Habeas corpus (1679 г.) состоитъ въ томъ, что всякій, считающій себя лишеннымъ свободы неправильно или незаконно, можетъ обратиться въ судъ съ просьбою о выдачѣ ему приказа Habeas corpus, въ силу котораго пострадавшій долженъ быть немедленно представленъ въ судъ; по разсмотрѣніи причинъ и обстоятельствъ его задержанія, судъ или освобождаетъ его совершенно или отпускаетъ на свободу подъ поручительство, или-же отсылаетъ его обратно въ тюрьму.

Лицамъ, обвиняемымъ въ государственной измѣнѣ и другихъ тяжкихъ уголовныхъ преступленіяхъ, приказъ Ha-

beas Corpus не выдается, но зато по отношенію къ этимъ преступленіямъ установленъ рядъ мѣръ для ускоренія разсмотрѣнія дѣла, въ силу которыхъ максимальный періодъ предварительнаго заключенія обвиняемаго въ какомъ бы то ни было преступленіи равняется 5—6 мѣсяцамъ. Сущность же акта о пріостановкѣ Habeas corpus act'a состоитъ въ томъ, что высшая администрація получаетъ право держать обвиняемыхъ или подозрѣваемыхъ въ государственной измѣнѣ въ заключеніи, не передавая ихъ суду, въ теченіе всего періода пріостановки. Всѣ же остальныя гарантіи сохраняютъ свою силу, причемъ произволъ администраціи по отношенію къ государственнымъ преступникамъ ограниченъ требованіемъ подписи министра или шести членовъ королевскаго совѣта для приказовъ объ арестѣ подозрительныхъ лицъ. Сроки, на которые пріостанавливался Habeas corpus act, колеблются между 6-ю мѣсяцами и годомъ. Только одинъ разъ, въ 1722—1723 г., пріостановка продолжалась больше года. Обыкновенно передъ истеченіемъ срока пріостановки парламентъ вотировалъ билль объ амнистіи (Act of indemnity), т. е. о ненаказуемости администраціи за тѣ неправильныя и противозаконныя дѣйствія, которыя могли быть совершены при осуществленіи на практикѣ полномочій, даваемыхъ актомъ о пріостановкѣ.

Что же касается до такъ-называемаго Martial law, т. е. права примѣненія военной силы для подавленія какого-нибудь серьезнаго нарушенія спокойствія, то и оно не совпадаетъ съ осаднымъ или военнымъ положеніемъ въ обычномъ смыслѣ этого слова. Право прибѣгать къ военной силѣ не есть чрезвычайное полномочіе, а присущая коронѣ и ея служителямъ власть, какъ одно изъ средствъ осуществленія задачъ управленія. Пользованіе этимъ правомъ стоитъ въ обычныхъ условіяхъ и границахъ отвѣтственности.

Во Франціи, по закону 1878 г., осадное положеніе (état de siège) можетъ быть объявлено въ случаѣ непосредственно угрожающей опасности возникающей вслѣдствіе внѣшней войны или вооруженнаго возстанія; оно вводится законодательною властью, причемъ точно опредѣляются срокъ его и мѣстности, на кои это положеніе будетъ распространяться. При введеніи осаднаго положенія права органовъ администраціи переходятъ къ военнымъ властямъ, равно какъ гражданскіе суды замѣняются судами военными. Военная власть

получаетъ чрезвычайныя полномочія; она можетъ производить дневные и ночные обыски, высылать изъ данной мѣстности лицъ подозрительныхъ, воспрещать общественныя собранія и т. п.

По конституціи Германской Имперіи императоръ имѣетъ право объявлять въ случаѣ опасности отдѣльныя части Имперіи въ осадномъ положеніи (Belagerungszustand). Существо этого осаднаго положенія состоитъ въ томъ, что общее гражданское управленіе подчиняется военному начальнику, вмѣстѣ съ тѣмъ отмѣняются временно нѣкоторыя статьи имперской конституціи, а именно постановленія относительно ареста, домашнихъ обысковъ, тайны писемъ, права собраній, положенія прессы.

Въ Германіи въ 1878 году былъ изданъ имперскій законъ, «противъ опасныхъ стремленій соціалъ-демократовъ», введшій въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Германіи т. наз. малое осадное положеніе (kleiner Belagerungszustand). Для мѣстечекъ и округовъ, которымъ угрожала соціалистическая пропаганда, было предписано: 1) чтобы всѣ собранія происходили съ разрѣшенія мѣстной полицейской власти, 2) чтобы продажа въ разносъ печатныхъ произведеній происходила съ разрѣшенія мѣстной полиціи; 3) чтобы лица, угрожающія общественной безопасности и порядку были лишены права временнаго пребыванія въ данной мѣстности; 4) чтобы ношеніе, покупка и продажа оружія происходили при извѣстныхъ условіяхъ. Этотъ законъ дѣйствовалъ до 1 Окт. 1890 г.

Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (Св. Зак. Т. XIV. Уст. о пред. и прес. прест., приложеніе 1 къ ст. 1).

При нормальномъ ходѣ дѣла высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который и руководитъ подчиненными ему мѣстами на основаніи дѣйствующихъ узаконеній.

Въ тѣхъ-же случаяхъ, когда проявленія преступной дѣятельности лицъ, злоумышляющихъ противъ государственнаго порядка и общественной безопасности, принимаетъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ столь угрожающій характеръ, что вызываетъ необходимость особыхъ мѣропріятій, то мѣстности

объявляются въ исключительномъ положенiи: 1) въ формѣ усиленной охраны и 2) въ формѣ охраны чрезвычайной.

Въ законѣ 14 Марта 1881 года (вошедшемъ въ качествѣ приложенiя къ ст. 1 Уст. о пред. и прес. прест.) собраны всѣ полномочiя, какими облекается администрацiя въ исключительныхъ случаяхъ, дабы оградить населенiе отъ произвола администраціи, а послѣднюю—отъ напрасныхъ нареканiй въ превышенiи власти.

Положенiе объ усиленной охранѣ вводится, когда общественное спокойствiе въ какой-либо мѣстности будетъ нарушено преступными посягательствами противъ существующаго государственнаго строя или безопасности частныхъ лицъ и ихъ имуществъ, такъ что для охраненiя порядка примѣненiе дѣйствующихъ постоянныхъ законовъ окажется недостаточнымъ. Положенiе о чрезвычайной охранѣ вводится въ томъ случаѣ, когда населенiе извѣстной мѣстности будетъ приведено въ тревожное состоянiе, вызывающее необходимость принятiя исключительныхъ мѣръ.

Въ силу ст. 15 основныхъ законовъ только Государь Императоръ можетъ объявлять мѣстности на военномъ или исключительномъ положенiи. Поэтому въ Уст. о пред. и прес. прест. (ст. 9 прил. I къ ст. 1 Уст.) мы читаемъ: «положенiя усиленной и чрезвычайной охраны вводятся не иначе, какъ Высочайше утвержденнымъ положенiемъ Совѣта Министровъ, по представленiю Министра Внутреннихъ Дѣлъ».

Положенiе объ усиленной охранѣ вводится на одинъ годъ, положенiе чрезвычайной охраны—на шесть мѣсяцевъ, причемъ для продленiя сихъ мѣръ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ входитъ съ представленiемъ въ Совѣтъ Министровъ.

Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положенiи усиленной охраны, права и обязанности по охраненiю государственнаго порядка и общественной безопасности возлагается на генералъ-губернаторовъ, какъ постоянныхъ, такъ и временныхъ, въ сiи мѣстности назначенныхъ, а въ губернiяхъ имъ не подвѣдомственныхъ—на губернаторовъ и градоначальниковъ. Въ предѣлахъ этихъ мѣстностей упомянутыя лица могутъ: 1) издавать обязательныя постановленiя по предметамъ, относящимся къ предупрежденiю нарушенiя общественнаго порядка и государственной безопасности (сюда относятся, напр., обязанности владѣльцевъ недвижимости относительно способовъ охраненiя, надзора и т. п.) съ правомъ налагать за на-

рушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій взысканія, не превышающія 3-хъ мѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ 500 руб., назначаемыя въ административномъ, а не судебномъ порядкѣ;

2) воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія;

3) дѣлать распоряженія о закрытіи всѣхъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній;

4) воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны.

Эта административная высылка можетъ быть двухъ родовъ: 1) высылка за предѣлы мѣста охраны и 2) высылка на родину съ обязательствомъ безотлучнаго тамъ пребыванія, опредѣляемая по сношенію съ Министромъ Вн. Д. Отъ генералъ-губернаторовъ, а въ губерніяхъ имъ неподчиненныхъ— отъ Министра Внутр. Дѣлъ зависитъ: 1) передавать на разсмотрѣніе военнаго суда для сужденія по законамъ военнаго времени отдѣльныя дѣла о преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ общими уголовными законами; 2) требовать разсмотрѣнія при закрытыхъ дверяхъ всѣхъ дѣлъ, публичное разсмотрѣніе коихъ можетъ послужить поводомъ къ возбужденію умовъ и нарушенію порядка.

Мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется дѣлать распоряженія: 1) о предварительномъ задержаніи, не долѣе, однако, двухъ недѣль, всѣхъ лицъ внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ;

2) о производствѣ во всякое время обысковъ во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ, фабрикахъ, заводахъ и т. п., и о наложеніи ареста, впредь до распоряженія подлежащаго начальства, на всякаго рода имущество, указывающее на преступность дѣйствій или намѣреній заподозрѣннаго лица.

Всѣ постановленія объ усиленной охранѣ сохраняютъ свою силу и при охранѣ чрезвычайной, поскольку они не измѣняются еще спеціальными правилами.

Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на положеніи чрезвычайной охраны, генералъ-губернаторамъ присваиваются права главноначальствующихъ, а въ случаѣ надобности, по особымъ

каждый разъ Высочайше утвержденнымъ положеніямъ Совѣта Министровъ, и права главнокомандующихъ арміею въ военное время. Въ мѣстностяхъ не подчиненныхъ генералъ-губернаторамъ Высочайшею властью указывается особое лицо, на которое возлагаются права главноначальствующаго. Главноначальствующему сверхъ полномочій, указанныхъ въ положеніи усиленной охраны, предоставляется: 1) право подчинять нѣкоторыя изъ мѣстностей особо назначеннымъ лицамъ и передавать имъ не только гражданское управленіе, но и командованіе войсками, если упомянутыя лица принадлежатъ къ военному званію; 2) право учреждать особыя военно-полицейскія команды въ помощь существующимъ органамъ полиціи; 3) право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ съ передачею ихъ военнымъ судамъ; 4) право налагать секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества; 5) право подвергать въ административномъ порядкѣ лицъ аресту, или заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости на три мѣсяца или денежному штрафу до 3000 рублей за нарушеніе обязательныхъ постановленій; 6) право устранять отъ должности, на срокъ чрезвычайной охраны, чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, а также лицъ служащихъ по выборамъ въ сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ, за исключеніемъ лицъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ; 7) право разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній; 8) право пріостанавливать періодическія изданія; 9) право закрывать учебныя заведенія на срокъ не долѣе одного мѣсяца. О причинахъ принятія этой мѣры главноначальствующій сообщаетъ начальству учебнаго заведенія, а также Министру Внутр. Дѣлъ (Св. Зак. Т. XIV. Уст. о пред. и прес. прест., ст. 26 приложенія 1 къ ст. 1).

Закономъ 14 декабря 1905 г. право объявлять мѣстности въ исключительномъ положеніи предоставлено начальникамъ желѣзныхъ дорогъ въ полосѣ отчужденія [1]). Мѣра эта вызвана бывшими желѣзно-дорожными забастовками, и имѣетъ

---

[1]) Ст. 12^1 полож. о мѣрахъ охран. госуд. порядка.

въ виду дать спеціальнымъ агентамъ должныя средства для борьбы съ крамолою.

Къ разряду исключительныхъ мѣропріятій слѣдуетъ отнести объявленіе мѣстности на военномъ или осадномъ положеніи. Какъ гласитъ ст. 1 правилъ о мѣстностяхъ, объявляемыхъ состоящими на военномъ положеніи [1]), «губерніи, области, уѣзды, округа или отдѣльныя населенныя мѣста, входящіе въ районъ театра военныхъ дѣйствій и имѣющіе особо важное значеніе для интересовъ государственныхъ или спеціально военныхъ, могутъ быть объявляемы состоящими на военномъ положеніи».

Военное положеніе вводится или одновременно съ объявленіемъ мобилизаціи или впослѣдствіи и вызывается наступающими или наступившими военными дѣйствіями.

Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ положеніи.

Съ введеніемъ въ мѣстности военнаго положенія высшее направленіе дѣйствій по охраненію въ ней государственнаго порядка и общественнаго спокойствія переходитъ къ командующему арміей.

Командующему арміей предоставляется:

1) воспрещать удаляться изъ мѣста жительства лицамъ, которыхъ предполагается привлечь къ работамъ для цѣлей войны;

2) назначать общія и частныя реквизиціи;

3) воспрещать вывозъ орудій, матеріаловъ и различныхъ средствъ, могущихъ потребоваться для войскъ;

4) уничтожать и истреблять строенія и все, что затрудняетъ движеніе нашихъ войскъ.

Въ районѣ дѣйствій арміи командующему оною подчиняется мѣстный генералъ-губернаторъ, причемъ командующій арміею пользуется правомъ отмѣнять его распоряженія, касающіяся охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и давать ему предписанія по сему предмету.

Что-же касается особыхъ правъ и обязанностей административныхъ органовъ по охраненію государственнаго порядка въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи то они, опредѣляясь ст. 18—24 военнаго положенія, мало чѣмъ отличаются отъ полномочій администраціи по положенію чрезвычайной охраны.

---

[1]) Приложеніе къ ст. 23 общ. учр. губерн.

На распоряженія мѣстныхъ генералъ-губернаторовъ могутъ быть приносимы жалобы командующему арміею.

Особый видъ военнаго положенія — осадное положеніе, наступающее въ отношеніи крѣпости и крѣпостного района, обложенныхъ непріятелемъ.

Комендантъ крѣпости пользуется правами главнокомандующаго. Коменданту крѣпости предоставляется употреблять жителей по своему усмотрѣнію для выполненія всѣхъ распоряженій, какія онъ признаетъ необходимыми для болѣе успѣшной и продолжительной обороны крѣпости. Такъ, напр., комендантъ имѣетъ право задержать ремесленниковъ и мастеровыхъ, полезныхъ для крѣпостныхъ работъ[1]).

Какъ видно изъ изложеннаго, усиленная и чрезвычайная охраны представляютъ собою типъ высшей гражданской полиціи, а положенія—военное и осадное—высшей военной полиціи.

Предупрежденіе расхищенія государственной собственности.

Государственная собственность можетъ подвергнуться расхищеніямъ во 1) со стороны злоумышленниковъ—воровъ, мошенниковъ, и 2) со стороны должностныхъ лицъ, коимъ ввѣряется управленіе казеннымъ имуществомъ. Противъ воровъ принимаются тѣ-же предупредительныя мѣры, что и противъ расхитителей частной собственности. Предупредить-же опасность расхищенія со стороны служащихъ государство старается: 1) учрежденіемъ правильнаго счетоводства и 2) государственнаго контроля и 3) осмотрительнымъ выборомъ контингента служащихъ.

Съ 1864 г. по проекту статсъ-секретаря Татаринова преобразовано у насъ счетоводство казенныхъ учрежденій и введено такъ называемое единство кассы: отдѣльныя вѣдомства для полученія средствъ входятъ ассигновками въ Министерство Финансовъ.

Контроль различаютъ формальный (повѣрка счетовъ, оправдательныхъ документовъ) и матеріальный (повѣрка наличности). Для успѣшности контроля слѣдуетъ, чтобы онъ производился внезапно и чтобы органы контроля стояли выше подозрѣній. Поэтому всюду контроль поручается особому вѣдомству, дѣйствующему на правахъ отдѣльнаго министерства.

---

[1]) Ст. 16 прилож. къ ст. 22 общ. учр. губерн.

§ 25. Полиція союзовъ и народныхъ собраній.

Единеніе лицъ для преслѣдованія какихъ-либо цѣлей совмѣстными силами—явленіе общераспространенное. Цѣли, преслѣдуемыя союзами, весьма разнообразны — хозяйственныя, религіозныя, научныя, общекультурныя, политическія и т. п. Съ точки зрѣнія закона различаютъ союзы дозволенные и недозволенные; но недозволенные союзы въ одномъ государствѣ могутъ быть разрѣшены въ другомъ (религіозныя конгрегаціи, рабочія ассоціаціи).

Устройство союзовъ играетъ большую роль въ отношеніяхъ къ нимъ правительства. Ассоціаціи, располагающія правомъ жизни и смерти надъ своими сочленами, союзы съ тайною организаціею и неизвѣстными членами, союзы, требующіе отдачи всего имущества сочленовъ въ полное распоряженіе главарей, союзы, обязывающіе безпрекословнымъ повиновеніемъ всѣмъ приказаніямъ комитета союза, союзы, оправдывающіе всякія средства для достиженія своихъ цѣлей — все это такого рода ассоціаціи, которыя не могутъ быть терпимы, такъ какъ или представляютъ угрозу общественному спокойствію, или предвосхищаютъ функціи правительственной власти. Нынѣ для возникновенія союза примѣняется или явочная или концессіонная система.

Первая состоитъ въ томъ, что лица, желающія организовать общество, вырабатываютъ общія правила, не противорѣчащія закону, составляютъ списокъ членовъ и затѣмъ уже заявляютъ правительству о возникновеніи новой ассоціаціи на основаніи представленнаго ими устава. Администрація осуществляетъ право контроля за дѣятельностью вновь возникшаго общества.

Вторая система — концессіонная основана на необходимости испросить предварительное разрѣшеніе для открытія союза или общества. Уставъ общества разсматривается административнымъ органомъ, иногда-же для возникновенія ассоціаціи требуется законодательная санкція.

Для предупрежденія опасностей, происходящихъ отъ союзнаго строя, явочная система вполнѣ достаточна, ибо въ случаѣ нелегальной дѣятельности общества, оно можетъ быть немедленно закрыто.

Вторая-же (концессіонная) система имѣетъ важные недостатки, такъ какъ влечетъ за собою проволочку времени при

полученіи разрѣшенія. Кромѣ того полученная концессія, санкціонированная законодательною властью, возбуждаетъ среди публики невѣрную мысль, что государственная власть яко-бы рекомендуетъ общество и принимаетъ на себя отвѣтственность за его дѣятельность. Нерѣдко общества слишкомъ рекламируютъ себя, помѣщая на видныхъ мѣстахъ объявленія съ предложеніемъ своихъ услугъ съ обозначеніемъ: „Высочайше утвержденное общество", стараясь этимъ расположить публику въ свою пользу.

Закрытіе обществъ концессированныхъ, уклонившихся отъ своего устава, всегда вызываетъ очень много, часто лживыхъ толковъ и влечетъ за собою нареканія на администрацію.

Система-же заявки, исключая излишнія формальности, наиболѣе соотвѣтствуетъ потребностямъ нашего времени, содѣйствуя большему развитію союзнаго строя въ странѣ.

Германскій законъ о союзахъ и собраніяхъ 19 апрѣля 1908 года [1]) объединилъ разрозненныя постановленія отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ.

Право образованія союзовъ признано за всѣми германскими подданными и не подлежитъ особымъ ограниченіямъ. Только политическіе ферейны, т. е. общества, имѣющія цѣлью воздѣйствіе на политическіе вопросы, обязаны имѣть уставъ и правленіе; списокъ членовъ и уставъ, написанный на нѣмецкомъ языкѣ, должны быть представлены полиціи. Закрытіе общества допускается закономъ лишь въ одномъ случаѣ, а именно, когда цѣли его нарушаютъ нормы уголовнаго закона; причемъ таковое закрытіе можетъ быть обжаловано органамъ административной юстиціи.

Во Франціи въ 1901 г. обнародованъ новый законъ объ ассоціяхъ. Союзы лицъ могутъ образовываться свободно, безъ предварительнаго разрѣшенія, но чтобы получить юридическую правоспособность, они должны сдѣлаться публичными, т. е. сообщить мѣстной администраціи свои уставы вмѣстѣ съ свѣдѣніями о цѣляхъ, мѣстопребываніи и должностныхъ лицахъ (бюро) союза. Всякое общество, исполнившее эту формальность, можетъ пріобрѣтать имущество, и владѣть имъ, выступать передъ судомъ и пользоваться вообще пра-

---

1) Paul Posener. Rechtslexicon. Handwörterbuch der Rechts- und Staats wissenschaften. II Band. Berlin. 1909, стр. 714—717.

вами юридическихъ лицъ; только владѣніе недвижимостью должно быть строго ограничено предѣлами того, что необходимо для осуществленія задачъ общества.

Союзы, состоящіе въ большинствѣ изъ иностранцевъ, или управляемые иностранцами, или имѣющіе свою дирекцію за-границею, могутъ быть закрыты декретомъ президента республики, если ихъ дѣятельность направлена къ извращенію нормальныхъ условій рынка, или угрожаетъ внутренней, или внѣшней безопасности государства.

Религіозныя конгрегаціи учреждаются не иначе, какъ съ особаго разрѣшенія, даваемаго каждый разъ спеціальнымъ закономъ, которымъ опредѣляются предметы и способы дѣйствія новаго союза. Всякая конгрегація, образовавшаяся безъ разрѣшенія, признается недозволенною и подлежитъ закрытію.

Англія не знаетъ спеціальныхъ постановленій о союзахъ: лишь противозаконная дѣятельность членовъ ассоціаціи вызываетъ репрессію на основаніи общаго законодательства.

Отечественное законодательство, наслѣдовавшее взглядъ на союзный строй, проведенный уставомъ благочинія (1732 г.), до послѣдняго времени держалось строгихъ полицейскихъ мѣръ.

До эпохи Петра I союзный строй пользовался полною свободою; только вредныя религіозныя общества подвергались гоненію, главнымъ образомъ, со стороны духовныхъ властей. Изстари существовавшія артели на началахъ круговой поруки остались нетронутыми реформами Петра I, старавшагося организовать принудительно торговыя товарищества.

Законодательство Екатерины II уже нормируетъ союзный строй. Уставъ благочинія повелѣвалъ полиціи строго слѣдить за незаконными обществами въ городахъ. «Управа благочинія закономъ утвержденное общество, товарищество, братство или иное подобное установленіе охраняетъ въ своей законной силѣ; обязательства, правила, положеніе, постановленіе ихъ уважаетъ сходственно закону; вредъ, ущербъ и убытокъ отвращаетъ отъ нихъ при удобномъ случаѣ». «Неутвержденное общество... подъ какимъ-бы названіемъ ни состояло, управа благочинія не признаетъ за дѣйствительное; буде-же таковое общество общему добру вредъ, ущербъ или убытокъ наноситъ, либо безполезно, то подлежитъ уничто-

женію и запрещенію» [1]). Учредители тайныхъ и запрещенныхъ обществъ брались подъ стражу и предавались суду. Неопредѣленность требованій устава благочинія давала широкій просторъ полиціи для вторженія въ дѣла обществъ. Указомъ 1822 г. повелѣвалось закрыть всѣ тайныя общества и не дозволять ихъ открытіе на будущее время.

Съ изданіемъ временныхъ правилъ 4 Марта 1906 г. объ обществахъ и союзахъ, статьи 116—118 Уст. о пред. и прес. преступленій, трактовавшія о противозаконныхъ обществахъ, исключены и союзный строй получилъ совершенно новую законодательную постановку.

Обществомъ называется соединеніе нѣсколькихъ лицъ, которыя, не имѣя задачею полученіе для себя прибыли отъ веденія какого-либо предпріятія, избрали предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленную цѣль, а союзомъ—соединеніе двухъ или нѣсколькихъ такихъ обществъ, хотя-бы чрезъ посредства ихъ уполномоченныхъ[2]).

Для открытія обществъ и союзовъ установленъ явочный порядокъ. Дѣйствіе этихъ правилъ не распространяется на союзы и общества, преслѣдующіе религіозныя цѣли и на общества, образуемыя учащимися въ учебныхъ заведеніяхъ, съ разрѣшенія ихъ начальства.

Воспрещаются общества: а) преслѣдующія цѣли, противныя общественной нравственности, или воспрещенныя уголовнымъ закономъ, или-же угрожающія общественнымъ спокойствію и безопасности, и б) управляемыя учрежденіями или лицами, находящимися за-границею, если общества эти преслѣдуютъ политическія цѣли.

На письменное заявленіе объ открытіи общества въ теченіе 2 недѣль можетъ послѣдовать протестъ со стороны губернатора, который передаетъ заявленіе на разсмотрѣніе губернскаго или городскаго по дѣламъ объ обществахъ присутствія.

Если со стороны присутствія въ теченіе 2 недѣль не послѣдуетъ мотивированнаго «отказа въ удовлетвореніи заявленія», то общество можетъ открыть свои дѣйствія.

Въ заявленіи должны быть указаны: 1) цѣль общества; 2) имена, отчества, фамиліи, званія и мѣста жительства его

---

1) П. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Выпускъ II. Одесса. 1891, стр. 67.

2) Прил. къ 115 ст. Уст. о пред. и прес. прест.

учредителей; 3) районъ его дѣйствій; 4) порядокъ избранія распорядителя или правленія; 5) порядокъ вступленія и выбытія членовъ.

Несовершеннолѣтніе, а также учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ не допускаются къ образованію и участію въ обществахъ. Участіе въ разныхъ обществахъ учащихся въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ обусловливается уставомъ учебныхъ заведеній.

Служащіе, хотя-бы по вольному найму, въ правительственныхъ установленіяхъ, или на казенныхъ или частныхъ желѣзныхъ дорогахъ, или въ телефонныхъ предпріятіяхъ общаго пользованія, могутъ образовывать въ своей средѣ общества для цѣлей благотворительныхъ, или для удовлетворенія духовныхъ и матеріальныхъ потребностей, не иначе, какъ на основаніи устава, утвержденнаго начальствомъ.

Соединеніе подобныхъ обществъ въ союзы воспрещается.

Другая категорія обществъ—это т. наз. уставныя общества, т. е. такія, уставъ которыхъ зарегистрированъ; слѣдствіемъ внесенія въ реестръ (регистраціи) является полученіе правъ юридическаго лица, т. е. права пріобрѣтать и отчуждать недвижимое имущество, образовывать капиталы, заключать договоры, вступать въ обязательства, а равно искать и отвѣчать на судѣ.

Для регистраціи общества требуется представленіе губернатору учредителями проекта устава (въ 2 экземплярахъ) и представленіе денегъ на припечатаніе объявленій объ образованіи общества. Проектъ устава, подлежащаго регистраціи, вносится въ губернское по дѣламъ объ обществахъ присутствіе, которое въ теченіе 30 дней должно разсмотрѣть уставъ. Регистрація производится посредствомъ внесенія общества въ реестръ.

Дѣйствующимъ на основаніи устава обществамъ предоставляется открывать отдѣльныя учрежденія, устраивать спектакли, чтенія, концерты, базары и т. п.

Въ случаѣ закрытія общества, имущество его поступаетъ въ вѣдѣніе правительства (если по уставу о судьбѣ имущества нѣтъ спеціальнаго постановленія) для обращенія на цѣль наиболѣе отвѣчающую цѣлямъ общества; или-же, если цѣль общества имѣла въ виду лишь выгоду его членовъ, то имущество распредѣляется поровну между бывшими членами. При частичномъ уклоненіи общества отъ указанныхъ въ за-

явленіяхъ или уставахъ цѣлей, губернатору предоставляется, до внесенія дѣла о закрытіи общества, предложить самому обществу принять мѣры къ устраненію замѣченныхъ неправильностей. Далѣе, если общество или союзъ не соблюли всѣхъ предписанныхъ условій для ихъ возникновенія и дѣйствія, или если дѣятельность общества угрожаетъ общественной безопасности и спокойствію, или принимаетъ явно безнравственное направленіе, губернаторъ вправѣ пріостановить такое общество, а о закрытіи его вноситъ на разрѣшеніе по дѣламъ объ обществахъ присутствія.

При разсмотрѣніи дѣла о закрытіи общества въ присутствіе приглашаются заинтересованныя лица-члены правленія и т. п. Опредѣленіе присутствія можетъ быть обжаловано въ 2 недѣльный срокъ въ I департаментъ Правительствующаго Сената. Губернаторъ, если несогласенъ съ постановленіемъ присутствія, то пріостанавливаетъ исполненіе рѣшенія присутствія и представляетъ дѣло Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который и предлагаетъ губернатору привести рѣшеніе въ исполненіе, или-же представляетъ все дѣло въ Правительствующій Сенатъ. Общества, имѣющія отдѣленія, а также союзы должны имѣть уставъ; закрытіе ихъ, въ случаѣ угрозы общественному спокойствію и безопасности, зависитъ отъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Особый (4) пунктъ посвященъ вопросу о профессіональныхъ обществахъ, «имѣющихъ цѣлью выясненіе и согласованіе экономическихъ интересовъ, улучшеніе условій труда своихъ членовъ или поднятіе производительности принадлежащихъ имъ предпріятій».

Въ частности профессіональныя общества могутъ ставить себѣ цѣлью: изысканіе способовъ къ устраненію недоразумѣній, возникающихъ на почвѣ договорныхъ условій между нанимателями и нанимаемыми; выясненіе размѣровъ заработной платы и другихъ условій труда въ различныхъ отрасляхъ промышленности и торговли; выдачу пособій своимъ сочленамъ, устройство кассъ-похоронныхъ, приданныхъ, взаимопомощи и т. п.; устройство библіотекъ, профессіональныхъ школъ; оказаніе содѣйствія по пріисканію мѣстъ, оказаніе юридической помощи своимъ членамъ.

Профессіональныя общества могутъ сноситься съ другими учрежденіями.

Профессіональныя общества могутъ открывать отдѣленія

общества, но съ условіемъ, чтобы они не имѣли особаго отъ общества управленія.

Соединеніе профессіональныхъ обществъ въ союзы воспрещается.

Членами профессіональныхъ обществъ могутъ быть лица обоего пола, участвующіе въ торговлѣ или промышленности.

Заявленія объ открытіи профессіональнаго общества представляется старшимъ фабричнымъ инспекторомъ или окружнымъ горнымъ инженеромъ губернатору, который передаетъ ихъ въ губернскія по дѣламъ объ обществахъ присутствія.

Въ случаяхъ разногласія губернатора съ присутствіемъ, Министръ Внутр. Дѣлъ входитъ въ соглашеніе съ Министромъ Торговли и Промышленности.

Министру Торговли и Промышленности предоставляется издавать подробныя правила объ отчетахъ профессіональныхъ обществъ.

Народныя собранія.

Съ вопросомъ о союзахъ тѣсно связанъ вопросъ о народныхъ сборищахъ. Л. Ф. Штейнъ указываетъ на необходимость опредѣлить и разграничить понятіе ассоціацій и народныхъ собраній.

Всякій союзъ уже предполагаетъ собраніе его членовъ, дѣйствующихъ въ предѣлахъ своего устава. Составъ этихъ собраній извѣстенъ, такъ какъ собираются лишь члены союза. Не то представляютъ народныя сборища. Время, мѣсто, цѣли, составъ такого собранія носятъ характеръ случайности.

Различаютъ собранія подъ открытымъ небомъ и въ закрытомъ помѣщеніи. Большая опасность первыхъ обусловливается невозможностью предупредить чрезмѣрное скопленіе участниковъ, тогда какъ доступъ въ закрытое помѣщеніе ограниченъ его вмѣстимостью. Собраніе можетъ быть вооруженное и невооруженное.

По цѣли собранія могутъ быть политическія и не политическія. Послѣднія вызываются обыкновенными житейскими событіями, празднествами, обусловливающими скопленіе народныхъ массъ.

Цѣлью политическихъ собраній служитъ обычно обсужденіе какихъ либо вопросовъ текущей политики, затрогивающихъ общественно-государственные интересы, и заканчи-

вающееся резолюціей въ видѣ петиціи къ властямъ. Пока собраніе держится въ этихъ предѣлахъ, оно не представляетъ ничего существенно опаснаго. Но характерная черта народныхъ собраній та, что они, желая достигнуть цѣли силою, быстро могутъ перейти отъ обсужденія къ дѣйствію. Собраніе, въ которомъ участвуютъ различные элементы, не представляетъ ручательства, что все обойдется благополучно. Масса является въ собраніи въ своемъ стихійномъ видѣ: отсюда понятно, что въ составѣ сходки не всегда обезпечено спокойное обсужденіе, не гарантируется личная безопасность, а тѣмъ болѣе свобода слова.

Вопросъ о народныхъ собраніяхъ выдвинулся лишь во второй половинѣ 18-го столѣтія, въ смыслѣ фактора, уясняющаго народное мнѣніе по тѣмъ или другимъ предметамъ политической и соціальной жизни и производящаго давленіе на государственную власть въ ея законодательной и административной дѣятельности. Народныя собранія послужили способомъ для массоваго и тождественнаго выраженія опредѣленнаго общественнаго мнѣнія.

Казалось-бы теоретически яснымъ, что право собираться гражданамъ для обсужденія волнующихъ его вопросовъ, вытекаетъ изъ общаго догмата признанія свободы сообщенія своихъ мыслей и взглядовъ. Но жизнь дала твердыя указанія, что безграничный фактическій просторъ собраній въ ихъ стихійномъ видѣ нетерпимъ ни въ какомъ государствѣ.

Наибольшій просторъ даютъ англійскіе законы подъ вліяніемъ той исторической причины, что англичане издавна привыкли къ такимъ собраніямъ; эти собранія—митинги выработались въ опредѣленный типъ, который регламентированъ болѣе обычаемъ, нежели закономъ.

Вслѣдствіе этого въ Англіи по отношенію къ собраніямъ существуютъ только ограничительныя постановленія на случай безпорядка, когда правительство прекращаетъ силою незаконное собраніе. Митингъ противозаконенъ тогда, когда его постановленія облекаются не въ форму петицій, а въ форму репрессивныхъ дѣйствій, угрозъ по адресу правительства.

Собранія могутъ происходить какъ въ закрытомъ помѣщеніи, такъ и подъ открытымъ небомъ; требуется только, чтобы сборища народа не мѣшали движенію экипажей и пѣшеходовъ, не происходили-бы на проѣзжихъ дорогахъ и

были-бы удалены на 3 мили отъ парламента и королевскаго дворца, чѣмъ имѣютъ въ виду предохранить законодательную власть отъ насильственнаго на нее давленія.

Постановленія другихъ государствъ о народныхъ собраніяхъ болѣе подробны, потому что общее отношеніе континентальнаго законодательства къ собраніямъ болѣе скептическое.

Во Франціи по закону 1881 г. общественныя собранія, каковъ-бы ни былъ предметъ ихъ обсужденія, не подлежатъ предварительному разрѣшенію правительства. Законъ требуетъ лишь заявленія за 24 ч. до начала такого собранія двумя лицами, изъ которыхъ одно должно жить въ данной общинѣ. Это заявленіе въ Парижѣ дѣлается префекту полиціи, въ департаментахъ и округахъ — префекту и супрефекту, въ прочихъ мѣстахъ—мэру общины. Въ представленіи этихъ заявленій выдается росписка (récépissé).

Въ заявленіи должна быть указана цѣль собранія — публичное чтеніе, обсужденіе какого-либо вопроса, выработка избирательной программы. Собраніе не должно препятствовать циркуляціи (уличному движенію), но вмѣстѣ съ тѣмъ не требуется, какъ было по закону 1868 г., чтобы собраніе происходило въ закрытомъ помѣщеніи.

Собраніе должно имѣть свое бюро изъ трехъ лицъ; на обязанности его лежитъ соблюденіе порядка, предотвращеніе нарушенія закона, а также воспрещеніе произносить рѣчи, противныя общественному порядку и добрымъ нравамъ, или возбуждающія къ совершенію какого-либо преступленія. Правительство можетъ командировать въ собраніе особое должностное лицо административнаго или судебнаго вѣдомства [1]).

Закономъ 28 Марта 1907 г. отмѣнена обязанность предварительнаго заявленія о собраніи: „публичныя собранія, каковъ-бы ни былъ ихъ предметъ, могутъ быть устраиваемы безъ предварительнаго заявленія". Продолжительность собранія ограничивается 11 ч. ночи (или вообще полицейскимъ часомъ), но полиція можетъ распустить собраніе и ранѣе, если того требуетъ бюро собранія, или если въ собраніи начинаютъ совершаться насилія [2]).

---

[1]) M. Block. Dictionnaire général de la politique. T. II. Paris, 1884, p. 835—839; В. Ф. Дерюжинскій. Полицейское право. С.-Петербургъ. 1908, стр. 79.

[2]) В. Ѳ. Матвѣевъ. Право публичныхъ собраній. Петербургъ. 1909 г., стр. 163 и слѣд.

Имперскимъ закономъ 19 апрѣля 1908 г. регулируется также и право собранiй въ Германiи.

I. Собранiя ферейновъ, какъ политическихъ, такъ и не политическихъ, не устраиваемыхъ публично, свободны отъ какихъ-бы то ни было ограниченiй. Точно также не требуютъ даже предварительной заявки: 1) публичныя собранiя не политическаго характера, происходящiя въ закрытомъ помѣщенiи, если пренiя ведутся на нѣмецкомъ языкѣ; 2) собранiя избирателей для производства выборовъ въ представительныя учрежденiя; 3) собранiя, созываемыя въ силу закона или по требованiю правительственныхъ властей, какъ-то засѣданiя городской думы, третейскихъ судовъ и т. п.

II. Всѣ публичныя политическiя собранiя требуютъ подачи заявленiя мѣстной полицiи за 24 часа до открытiя собранiя, каковое заявленiе можетъ быть замѣнено газетною публикацiею или вывѣшиванiемъ плакатовъ.

III. Публичныя собранiя, организуемыя подъ открытымъ небомъ, равно какъ уличныя манифестацiи на площадяхъ и улицахъ общаго пользованiя требуютъ предварительнаго разрѣшенiя. Просьба о разрѣшенiи публичнаго собранiя или шествiя должна быть подана не менѣе какъ за 24 часа до ихъ начала; въ случаѣ отказа должно быть выдано мотивированное постановленiе.

Каждое публичное собранiе должно имѣть бюро, отвѣтственное за порядокъ въ собранiи и за соблюденiе закона. На каждомъ собранiи долженъ присутствовать представитель государственной власти въ мундирѣ, которому должно быть предоставлено приличное мѣсто. Правительственный агентъ можетъ распустить собранiе, если предсѣдатель его не представитъ разрѣшенiя, если предлагаются дѣйствiя, противныя закону и если на собранiи присутствуютъ вооруженныя лица. Вездѣ, впрочемъ, право собираться принадлежитъ только невооруженнымъ людямъ, чѣмъ предупреждается возможность безпорядковъ.

Закономъ 1908 г. женщины допущены во всѣ публичныя собранiя.

Молодежи до 18 лѣтъ запрещено участiе въ политическихъ ферейнахъ и собранiяхъ.

Въ видѣ общаго правила рѣчи на публичныхъ собранiяхъ должны произноситься на нѣмецкомъ языкѣ, причемъ исключенiя дѣлаются лишь для международныхъ конгресовъ и

для избирательныхъ собраній въ рейхстагъ и въ мѣстные ландтаги.

Но имѣя въ виду, главнымъ образомъ, польское населеніе восточныхъ провинцій, временно на 20 лѣтъ въ тѣхъ частяхъ Германіи, гдѣ «коренное туземное населеніе включаетъ иноговорящіе элементы въ количествѣ 60% всего наличнаго населенія, разрѣшается устраивать собранія съ употребленіемъ наряду съ нѣмецкимъ и иностранныхъ языковъ, если о такомъ собраніи будетъ сдѣлано заявленіе полиціи за трое сутокъ до его начала, съ указаніемъ языка, на которомъ будутъ произноситься рѣчи [1])». Какъ показываетъ опытъ, подобное постановленіе подъ видомъ льготы сильно стѣсняетъ собранія германскихъ гражданъ польскаго происхожденія и есть послѣдовательное проявленіе пангерманистической политики.

Въ Россіи въ эпоху вѣчевого уклада сходки были обычными явленіями русской общественной жизни: на нихъ вырабатывались коллективныя просьбы, обращаемыя къ правителямъ. Въ царскій періодъ сходки политическія стали утрачивать свое значеніе; челобитья сходчиковъ не нравились воеводамъ, какъ заключавшія, большею частью, жалобы на воеводское управленіе. Воеводы доносили, что челобитныя пишутся на сходкахъ „скопомъ и заговоромъ", почему правительство запретило подавать такія жалобы лично царю: „самовольствомъ, скопомъ и заговоромъ къ Царскому Величеству, и на Его Государевыхъ бояръ и окольничьихъ и на думныхъ и на ближнихъ людей, и въ городѣхъ и въ полкѣхъ на воеводъ, и на приказныхъ людей, и ни на кого никому не приходити..." (Уложеніе 1649 г. Глава II, ст. 20).

Петръ I воспретилъ воинскимъ уставомъ собираться ради разсужденія о дѣлахъ: всѣ непристойныя, подозрительныя сходбища и собранія воинскихъ людей, хотя для совѣтовъ какихъ-нибудь... чрезъ сей артикулъ имѣютъ быть весьма воспрещены".

Хотя, замѣчаетъ проф. Шейминъ [2]), запрещеніе это касалось воинскихъ чиновъ, но постановленіе воинскаго устава распространительно примѣнялось къ сходкамъ гражданъ вообще.

---

[1]) В. Ө. Матвѣевъ. Право публичныхъ собраній. С.-Петерб. 1909 г. стр. 276.

[2]) П. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Выпускъ II. Одесса. 1891 г., стр. 73.

Тѣмъ не менѣе еще въ XVIII в. сходбища вызывались обычною жизнью населенія, причемъ народъ на нихъ созывался ударами въ колоколъ. Этимъ способомъ созыва населенія, согласно сенатскому указу 1769 г., пользовалась полиція во время пожара, бунта и другихъ несчастій. Во избѣжаніе злоупотребленій Св. Синодомъ въ 1781 г. было предписано, чтобы священники ключи отъ колоколенъ держали у себя „крѣпко, дабы люди злонамѣренные набатовъ не били и тѣмъ смятенія въ народѣ не чинили".

Уставъ благочинія подтверждаетъ запретъ народныхъ сборищъ для сужденія объ общественныхъ дѣлахъ.

По дѣйствующему законодательству полиція должна предупреждать всѣми мѣрами шумныя и безпорядочныя сборища. Если толпа по требованію полиціи не расходится, то могутъ быть призваны войска (Уст. о пред. и прес. пр., ст. 113). Лишь въ исключительныхъ случаяхъ для созыва населенія допускаются набатныя тревоги, какъ-то во время пожара, наводненія, разбоя и т. п. (Ibidem, ст. 114).

Правилами 12 Октября 1905 г. открывается новая эра въ отношеніи права русскихъ гражданъ собираться для обсужденія текущихъ вопросовъ политической жизни страны.

Въ главнѣйшихъ чертахъ сущность этихъ правилъ сводилась къ слѣдующему.

Для созыва собранія въ закрытомъ помѣщеніи достаточно за три дня письменно увѣдомить мѣстную полицію съ указаніемъ времени, мѣста собранія и именъ его устроителей.

Мѣстная власть вправѣ послать на митингъ своего представителя.

Отвѣтственность за охраненіе порядка лежала, главнымъ образомъ, на предсѣдателѣ сходки.

Сходка должна закрыться въ случаѣ многократнаго отклоненія участниковъ ея отъ самаго предмета собранія, возбужденія одной части населенія противъ другой и явно мятежнаго настроенія.

Если предсѣдатель не воспользовался своею властью, собраніе закрывалось присутствующимъ правительственнымъ агентомъ.

Собранія подъ открытымъ небомъ особо разрѣшались губернаторомъ.

Частныя собранія не подлежали дѣйствію этого закона; для ихъ осуществленія не требовалось никакой заявки.

Спѣшностью изданія правилъ 12 октября 1905 г. объясняются различныя недомолвки и редакціонныя погрѣшности, приведшія къ значительнымъ недоразумѣніямъ при примѣненіи ихъ на практикѣ нашей обновленной общественности.

Въ видахъ устраненія названныхъ недостатковъ и были изданы правила 4 Марта 1906 года о собраніяхъ, каковыя и являются нынѣ дѣйствующимъ законодательствомъ.

Ст. 1 этихъ правилъ указывается, что частныя собранія дозволяется устраивать безъ заявленія и разрѣшенія правительственной власти. Поэтому собранія, на которыхъ участвуютъ лишь члены обществъ, и посторонніе не присутствуютъ, не считаются публичными.

Публичными собраніями признаются собранія доступныя неопредѣленному числу лицъ, или хотя-бы опредѣленному числу лицъ, но лично неизвѣстныхъ устроителямъ собранія.

Собранія, устраиваемыя въ театрахъ, концертныхъ и выставочныхъ залахъ, въ зданіяхъ общественныхъ и сословныхъ учрежденій и въ помѣщеніяхъ, отдаваемыхъ для этой цѣли въ наемъ, признаются публичными.

Публичныя собранія не могутъ быть устраиваемы въ гостиницахъ, ресторанахъ, кухмистерскихъ, трактирахъ и т. п. заведеніяхъ.

Собранія въ стѣнахъ учебныхъ заведеній могутъ быть устраиваемы только такія, которыя разрѣшаются дѣйствующими уставами учебныхъ заведеній или изданными о нихъ правилами.

Собранія разрѣшаются подъ открытымъ небомъ и въ закрытомъ помѣщеніи.

Подъ открытымъ небомъ, не иначе какъ съ особаго каждый разъ разрѣшенія губернатора, градоначальника или мѣстной полицейской власти.

Подъ открытымъ небомъ — на разстояніи ближе 2 верстъ отъ мѣстопребыванія Государя или засѣданій Государственнаго Совѣта и Думы во время сессій, въ закрытыхъ помѣщеніяхъ на разстояніи $^1/_2$ версты отъ сихъ мѣстъ—собранія не разрѣшаются.

Устроитель собранія обязанъ письменно заявить о томъ начальнику мѣстной полиціи—не позднѣе какъ за трое сутокъ до открытія собранія или времени оглашенія о немъ. Если собраніе предполагается устроить не въ мѣстѣ постоян-

наго пребыванія начальника полиціи, то заявленіе должно быть не позднѣе 7 дней до созыва его.

Заявленіе должно содержать подробныя свѣдѣнія о мѣстѣ, времени и предметѣ собранія, объ устроителѣ, названіи доклада, и т. п. (ст. 8).

Публичныя собранія, цѣль или предметъ занятій которыхъ противны уголовнымъ законамъ, либо общественной нравственности, или угрожаютъ общественному спокойствію и безопасности, воспрещаются начальникомъ полиціи; о запретѣ съ мотивомъ отказа устроители извѣщаются за 1 сутки, а если собраніе предположено не въ мѣстѣ постояннаго жительства начальника полиціи, то за двое сутокъ.

На публичное собраніе не допускаются лица вооруженныя, учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, безъ разрѣшенія ихъ начальства, и вообще малолѣтніе.

Начальнику мѣстной полиціи предоставляется назначать должностное лицо для присутствованія на собраніи.

Надзоръ за соблюденіемъ правилъ возлагается на бюро, которое должно быть извѣстно должностному лицу. Предсѣдатель обязанъ смотрѣть за порядкомъ; если онъ нарушенъ, то послѣ двукратнаго напоминанія, собраніе должно быть закрыто, а именно въ тѣхъ случаяхъ, когда собраніе явно отклонится отъ предмета его занятія; когда высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой; когда въ собраніи производятся неразрѣшенные денежные сборы; когда въ немъ оказываются лица, туда не допускаемыя; когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами, восхваленіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію, либо неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній и т. п.

При наличности указанныхъ условій собраніе должно быть закрыто устроителями, а въ случаѣ отказа ихъ, по двукратномъ предупрежденіи, должностнымъ лицомъ, въ собраніи присутствовавшимъ.

Съѣзды.

Разрѣшеніе съѣздовъ, не предусмотрѣнныхъ спеціальными уставами, предоставляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ подлежащими министрами съ тѣмъ, чтобы къ публичнымъ собраніямъ съѣздовъ примѣнялись правила о собраніяхъ 4 Марта 1906 г.

Жалобы на дѣйствія должностныхъ лицъ представляются

по начальству и въ трехдневный со времени подачи срокъ должны быть представлены ими объясненія (ст. 21 временныхъ правилъ о собраніяхъ).

Отъ собраній народа, имѣющихъ въ виду обсужденіе политическихъ вопросовъ, слѣдуетъ отличать сборища народа, вызываемыя интересами текущей жизни, какъ-то собранія на общественныя забавы, увеселенія, театральныя представленія и т. п., разрѣшаемыя полиціею, согласно ст. 135—139 Уст. о пред. и прес. прест.

§ 26. Предупрежденіе и пресѣченіе преступленій противъ личности и имущества гражданъ.

Большинство преступленій имѣетъ имущественную подкладку: это доказываетъ статистика. Особенно опасна дѣятельность лицъ, сдѣлавшихъ своимъ промысломъ нарушеніе правъ другихъ лицъ ради преступнаго обогащенія. Эта-то антисоціальная группа и составляетъ главную заботу администратора и законодателя, изыскивающихъ средства для успѣшной борьбы съ мошенничествомъ разныхъ видовъ.

Рядъ писателей (Аве-Лальманъ, Тиле, Видокъ, Риль, Моро-Кристофъ, Тарновскій, Ламброзо) старались освѣтить темныя стороны быта класса воровъ, убійцъ и мошенниковъ, изучить ихъ преступную организацію, нравы, привычки, чтобы указать на цѣлесообразныя мѣры для защиты отъ нихъ общества.

Теперь всюду сыскная полиція старается слѣдить за подозрительными элементами, чтобы предупредить противозаконныя покушенія или успѣть, по крайней мѣрѣ, захватить преступниковъ на мѣстѣ совершенія противозаконнаго дѣйствія. На цѣлесообразности послѣдней мѣры особенно настаивала французская сыскная полиція, прибѣгавшая для этой цѣли къ т. наз. провокаціи, т. е. къ подговору подозрѣваемаго субъекта къ совершенію противоправнаго поступка для накрытія его на мѣстѣ преступленія (en flagrant délit). Но справедливо указываютъ, что провокація не только безнравственна, но и опасна, такъ какъ требуетъ отъ полицейскихъ агентовъ громадной ловкости, находчивости, чтобы во время помѣшать совершенію дѣйствительнаго злодѣянія.

Примѣнялась и другая мѣра—привлеченіе на полицейскую службу, въ качествѣ сыщиковъ, бывшихъ правонарушителей,

за дарованную свободу согласившихся содѣйствовать поимки прежнихъ своихъ сотоварищей.

Современныя правительства отказались отъ услугъ такихъ полицейскихъ чиновъ, внушавшихъ къ себѣ естественное подозрѣніе общества. И теперь государство содержитъ тайныхъ полицейскихъ агентовъ, но приглашаетъ ихъ изъ числа лицъ съ незапятнаннымъ прошлымъ. Иногда и само общество, недовольствуясь существующею системою борьбы съ злоумышленниками, вмѣшивается непризнаннымъ образомъ въ полицейскую дѣятельность и отправленіе правосудія, ловя собственными средствами правонарушителей и подвергая ихъ наказанію, назначаемому голосомъ общественной совѣсти; таковъ судъ Линча въ Америкѣ и наши крестьянскіе самосуды надъ конокрадами, вызываемые недостаточной дѣятельностью полиціи и слабостью уголовной кары.

Русь издавна страдала отъ вѣдомыхъ лихихъ людей, ловить которыхъ поручалось намѣстникамъ, дѣйствовавшимъ недостаточно энергично. Поэтому правительство стало привлекать для борьбы съ лихими людьми само общество въ лицѣ губныхъ старостъ и цѣловальниковъ, составлявшихъ губную избу. Правительство XVII в. обратило вниманіе и на пристанодержательство, какъ одну изъ причинъ, питающихъ разбой и воровство [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ гражданамъ вмѣнялось въ обязанность помогать другъ другу въ случаѣ разбойничьяго нападенія: „а гдѣ учинится разбой, а которые сторонніе люди слышали крикъ и вопъ разбитыхъ людей..., и тѣ люди на крикъ и на вопъ не пойдутъ и ихъ выдадутъ, или которыхъ людей послѣ разбою разбитые люди учнутъ за разбойники, въ погоню и на слѣдъ звати, а тѣ люди... не пойдутъ-же; а истцы на нихъ учнутъ бити челомъ: и про то сыскивати окольными людьми, и которые въ тѣ поры въ погонѣ и на слѣду были". (Уложеніе 1649 года. Глава XXI, ст. 59). При Петрѣ I нерѣдко посылались особые сыщики съ воинскими командами, для поимки разбойниковъ. При Елизаветѣ Петровнѣ впервые предписано было ради безопасности посылать разъѣзды, ходить вечеромъ съ фонарями, а главныя улицы освѣщать фонарями (1740 г.). Но разбой искоренить было трудно, такъ что въ 1756 г.

[1]) Проф. И. Е. Андреевскій. Полицейское право. Т. I. С.-Петербургъ 1871 г., стр. 95.

пришлось прибѣгнуть къ экстренной мѣрѣ: учредить на нѣсколько губерній главныхъ сыщиковъ, которые могли требовать себѣ въ помощь военныя команды. Екатерина II борьбу съ разбоями передала въ вѣдѣніе губернаторовъ и полиціи вообще.

И теперь русскій законъ возлагаетъ на особенное попеченіе губернаторовъ и чиновъ полиціи прекращеніе разбоя, грабежа и пристанодержательства. Каждый обязанъ доносить полиціи о подозрительныхъ лицахъ, оказывать ей содѣйствіе при поимкѣ, а полиція должна употреблять всѣ способы для пресѣченія воровства и разбоя въ самомъ ихъ началѣ, раскрытія воровскихъ притоновъ и отобранія у воровъ похищенныхъ вещей. (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 287—298).

Современное право старается бороться противъ профессіональнаго воровства и строгостью наказанія, карая болѣе тяжко рецидивъ. Для распознаванія рецидивистовъ въ большихъ городахъ дѣйствуютъ т. наз. антропометрическія бюро и спеціальныя фотографическія лабораторіи. Въ послѣднее время сдѣлала огромные успѣхи дактилоскопія, широко примѣняемая сыскною частью Англіи и Франціи.

Поединокъ. Обычай поединка получилъ начало въ средніе вѣка, когда каждый носилъ свое право на концѣ своего меча, когда поединкомъ рѣшались судебныя дѣла, когда поединокъ былъ рыцарской игрою. Отъ тѣхъ временъ поединокъ дожилъ и до нашихъ дней, вкоренилось убѣжденіе, что въ извѣстныхъ случаяхъ слѣдуетъ сдѣлать вызовъ на дуэль, и отказаться отъ нея нельзя безъ ущерба для чести.

Опасность отъ поединковъ зависитъ отъ ихъ распространенности и характера.

Мѣрою для предупрежденія дуэлей можетъ быть — обсужденіе дѣлъ объ обидахъ, затрогивающихъ честь, особыми судилищами чести, такъ какъ разбирательство въ общесудебномъ порядкѣ признается не дающимъ достаточнаго удовлетворенія потерпѣвшему.

Другое средство противъ дуэлей — распространеніе обществъ антидуэлистовъ, члены которыхъ признаютъ поединокъ безнравственнымъ и даютъ обѣщаніе не принимать вызова подъ угрозою безчестія. Такія ассоціаціи особенно распространены въ Англіи для противодѣйствія дуэлямъ между офицерами флота. Противники дуэлей доказываютъ, что дуэли между офицерами, давшими присягу жертвовать

своею жизнью на защиту родины, составляютъ государственное преступленіе. Такія-же общества существуютъ и въ корпоративной жизни германскихъ университетовъ, а также и въ корпораціяхъ Юрьевскаго университета.

За послѣднее время въ главнѣйшихъ европейскихъ странахъ въ средѣ высшаго общества возникло сильное движеніе противъ дуэли, вызвавшее въ 1900 г. образованіе частной международной лиги, поставившей своею цѣлью поддерживать агитацію противъ варварскаго обычая (дуэли) и добиться, если возможно, положительныхъ результатовъ. Поводомъ къ образованію лиги послужилъ инцидентъ несостоявшейся дуэли въ Вѣнѣ. Маркизъ Токоли, австрійскій офицеръ, ревностный католикъ, получилъ оскорбленіе отъ одного изъ своихъ товарищей и отказался потребовать отъ него удовлетвореніе потому, что католицизмъ осуждаетъ дуэль. Тогда судъ общества офицеровъ объявилъ, что маркизъ Токоли нарушилъ требованія офицерской чести, и на основаніи этого приговора военный министръ вычеркнулъ имя маркиза изъ списка офицеровъ. Принцъ Альфонсъ Бурбонскій съумѣлъ возбудить вниманіе къ этому происшествію, и среди самыхъ блестящихъ представителей высшаго общества найти много противниковъ дуэли и организовать вышеназванную лигу, встрѣтившую большое сочувствіе въ Австріи, Франціи, Италіи и особенно Германіи, гдѣ въ качествѣ противника дуэли высказался самъ Императоръ Вильгельмъ II.

Въ іюнѣ м. 1908 г. состоялся въ Парижѣ первый международный конгресъ противъ дуэли. Въ немъ приняли участіе представители Франціи, Германіи, Австро-Венгріи, Испаніи и Бельгіи. На конгресъ пріѣхалъ и принцъ Альфонсъ Бурбонскій, посвятившій всѣ свои силы на борьбу съ приверженцами дуэли. Папа Пій X прислалъ конгресу свое благословеніе; испанскій и италіанскій короли — привѣтственныя телеграммы.

Конгресъ не ограничился одними разсужденіями на общія темы, а намѣтилъ и нѣсколько практическихъ мѣръ. Для уничтоженія дуэли необходима борьба, во 1) съ общественнымъ мнѣніемъ, считающимъ трусомъ человѣка, отказавшагося отъ вызова, и во 2) съ несовершенствомъ законодательства, недостаточно защищающаго отъ обиды доброе имя человѣка и почти всегда оставляющаго дуэлянтовъ безнаказанными.

Существуютъ двѣ системы борьбы съ дуэлями: англо-французская и германо-австрійская. Уголовные законы Англіи и Франціи не выдѣляютъ дуэли въ самостоятельный проступокъ, а преслѣдуютъ за убійство и пораненіе на поединкѣ, какъ за обыкновенное убійство и нанесеніе ранъ.

Германское законодательство, къ которому примыкаетъ и русское, считаетъ дуэль преступленіемъ sui generis, налагаетъ за участіе въ поединкѣ наказанія легкія и не позорящія (заключеніе въ крѣпость, безъ лишенія правъ). Въ Россіи поединки стали распространяться съ Петра I, главнымъ образомъ, между иностранцами, поступавшими къ намъ въ военную службу. Впрочемъ, при немъ дуэли были рѣдки, такъ какъ за нихъ грозили строгимъ наказаніемъ: „ежели кто кого ударитъ по щекѣ, онаго предъ всею ротою профосъ имѣетъ такожъ ударить и къ тому еще по разсмотрѣнію наказанъ быть“ (воинскій уставъ).

При Екатеринѣ II, въ подражаніе французскимъ обычаямъ, поединки очень распространились и среди русскихъ, что вызвало изданіе спеціальнаго манифеста о поединкахъ въ 1787 г. Этимъ манифестомъ предлагается принять мѣры къ предупрежденію поединковъ путемъ примиренія ссорющихся; въ случаѣ неуспѣшности мѣръ вразумленія, слѣдуетъ увѣдомить о готовящемся поединкѣ полицію.

Современныя постановленія о дуэли всецѣло покоятся на этомъ устарѣломъ законоположеніи, что видно изъ подстатейныхъ ссылокъ соотвѣтствующихъ статей Устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (ст. 225—237).

Слѣдуетъ еще отмѣтить Высочайшее повелѣніе 13 Мая 1894 г.: „Правила о разбирательствѣ ссоръ, случающихся въ офицерской средѣ“, передавшее дѣло о личныхъ обидахъ и столкновеніяхъ между офицерами на разсмотрѣніе суда общества офицеровъ для того, чтобы вопросъ о корпоративной чести, чести воинскаго званія и мундира, получилъ компетентную оцѣнку.

Защита отъ преслѣдованія толпы.

Говоря объ опасностяхъ, могущихъ грозить жизни и здоровью отдѣльнаго лица, надо упомянуть, что такія опасности угрожаютъ иногда со стороны толпы, возбужденной противъ лица, вслѣдствіе подстрекательства или чувства негодованія. Въ этихъ случаяхъ полиція безопасности предписываетъ тѣ-же мѣры, что и при обузданіи народныхъ сборищъ. Въ распо-

ряженіи полиціи есть еще одно средство, часто успѣшное: немедленное заарестованіе лица, преслѣдуемаго толпою, хотя-бы совершенно невиновнаго. Большею частью, видя что предметъ ея ненависти находится въ рукахъ власти, толпа успокаивается; съ государственной точки зрѣнія важно исторгнуть лицо изъ власти толпы, чтобы предупредить возможность самосуда.

Въ связи съ этимъ можно упомянуть еще объ одной мѣрѣ, направленной къ предупрежденію убійствъ и тѣлесныхъ поврежденій. По дѣйствующему законодательству запрещается всѣмъ и каждому 1) носить оружіе, кромѣ тѣхъ, кому законъ это дозволяетъ или предписываетъ; 2) носить трости со вдѣланными потаенными кинжалами, клинками и т. п.; 3) стрѣлять въ домахъ, на улицахъ и площадяхъ.

Для предупрежденія поврежденій, которыя могутъ быть причинены злыми домашними животными, бросающимися на людей, хозяевамъ вмѣняется въ обязанность держать такихъ животныхъ не иначе, какъ на привязи.

Предупрежденіе оскопленія. Оскопленіе является, главнымъ образомъ, послѣдствіемъ фанатизма и грубыхъ религіозныхъ воззрѣній. Особенное развитіе оно получило въ Россіи. Мѣры противъ оскопленія: 1) въ паспортахъ означается въ числѣ примѣтъ оскопленіе, причемъ всякій обязанъ заявить о принадлежности къ скопчеству при полученіи паспорта; 2) хозяинъ скопецъ, принимая къ себѣ на службу, долженъ удостовѣриться, что поступающіе къ нему не скопцы, въ противномъ случаѣ онъ привлекается къ отвѣтственности, если своевременно не объявитъ о семъ полиціи.

Мѣры противъ опасностей, грозящихъ свободѣ лица.

Среди различныхъ видовъ опасностей, угрожающихъ свободѣ лица, можно выдѣлить опасности, которымъ подвергаются лица мужескаго пола, или лица женскаго пола, или наконецъ, и мужчины и женщины въ одинаковой мѣрѣ.

1. Неправильная вербовка въ солдаты. Еще недалеко то время, когда мужчинамъ грозила принудительная вербовка въ рекруты. Особенно отличалась этимъ Пруссія при Фридрихѣ В. Съ введеніемъ въ большинствѣ странъ всеобщей воинской повинности, неправильное взятіе въ сол-

даты можетъ произойти лишь со стороны присутствій по воинской повинности.

По русскому закону неправильное постановленіе присутствія можетъ быть обжаловано въ порядкѣ инстанцій уѣзднаго присутствія—губернскому, постановленіе послѣдняго въ Сенатъ по I департаменту (Св. Зак. т. IV. Уставъ о воинской повинности, ст. 228 и 234).

Остается еще и по сіе время опасность принудительнаго захвата въ матросы на суда, отправляющіяся въ дальнее плаваніе. Къ этому способу вербовки экипажа на военныя суда прибѣгала иногда Англія. Нынѣ подобныя насилія крайне рѣдки и возможны лишь въ отношеніи судовъ купеческихъ; противодѣйствовать насильственному захвату можетъ портовая полиція, слѣдящая за тѣмъ, чтобы на суднѣ къ моменту его отплытія не находилось лицъ, силою тамъ удерживаемыхъ.

2. Свободѣ лицъ женскаго пола можетъ грозить опасность насильственнаго вовлеченія въ дома терпимости и продажи въ гаремы на востокъ.

Дома терпимости—учрежденіе старинное, существовавшее уже у древнихъ народовъ, представляютъ собою одну изъ формъ, въ которую выливается промысловый развратъ.

Различаютъ проституцію религіозную, проституцію гостепріимства и проституцію въ качествѣ регулярной профессіи.

Профессіональная проституція наблюдается у всѣхъ народовъ, законодатели всѣхъ странъ пытались принять тѣ или другія мѣры противъ ея распространенія.

Въ книгѣ царей упоминается, что возлѣ самаго храма Іерусалимскаго находились хижины, гдѣ еврейскія дѣвушки предавались проституціи за деньги. Въ Афинахъ проституція приняла даже характеръ промысла, регламентированнаго правительствомъ. Солонъ устроилъ публичный домъ (диктеріонъ) въ качествѣ государственнаго учрежденія и издалъ правила, нормировавшія отправленіе этого позорнаго ремесла.

Особенно подробно трактуетъ объ этомъ вопросѣ римскій законодатель. Публичныя женщины составляли особую категорію населенія; имъ отведены были отдаленные кварталы, гдѣ онѣ могли селиться и принимать посѣтителей въ своихъ помѣщеніяхъ, называвшихся лупанаріями. Отъ честныхъ женщинъ проститутки должны были отличаться костюмомъ, го-

ловнымъ уборомъ; въ распорядкѣ своей жизни онѣ должны были подчиняться эдиламъ, ведшимъ списки профессіональныхъ проститутокъ.

Не вдаваясь въ подробности, можно констатировать, что проституція къ періоду среднихъ вѣковъ сдѣлалась явленіемъ общераспространеннымъ, вызывавшимъ различное къ себѣ отношеніе законодателя.

Въ капитуляріяхъ Карла 800 года мы встрѣчаемся уже съ постановленіями, стремящимися уничтожить проституцію строгостью наказанія; именно предписывалось наказывать проститутокъ кнутомъ, равно какъ подвергать наказанію и лицъ, сдающихъ имъ помѣщеніе. Но не смотря на преслѣдованія, проституція успѣла организоваться и вылиться въ особую форму, свойственную средневѣковой жизни. Проститутки представляли собою своеобразный цехъ съ своимъ уставомъ, обычаями и привиллегіями. Во Франціи, напр., проститутки справляли свой годовой праздникъ Св. Магдалины, ихъ патронессы, выступая въ торжественныхъ процессіяхъ [1]. Сохранились также указанія, что еще въ XV в. на проститутокъ возлагалась даже почетная обязанность усыпать цвѣтами путь въѣзжавшихъ знатныхъ гостей—короля, князей.

Безнравственность, царившая во всѣхъ слояхъ общества, не исключая и духовенства, содѣйствовала быстрому развитію проституціи. Во время сейма 1394 г. во Франкфуртъ съѣхалось болѣе 800 проститутокъ, еще болѣе явилось ихъ на соборъ въ Констанцъ, въ виду громаднаго съѣзда высшаго католическаго духовенства.

Съ XI в. проституція во Франціи получила своеобразную организацію; различали королевскихъ проститутокъ и проститутокъ простыхъ (ribaudes communes). Первыя числились въ королевскомъ штатѣ, обычно слѣдовали за дворомъ во время путешествій, ими завѣдывалъ особый офицеръ, называвшійся „roi des ribaudes". Проститутки были обложены налогомъ за право отправленія своего промысла. Всѣ-же остальныя проститутки подлежали завѣдыванію особаго полицейскаго инспектора, который велъ регистры публичныхъ женщинъ, надзиралъ за домами терпимости, за отправкою больныхъ женщинъ въ госпиталя и т. п.

---

1) M. Sabatier. Histoire de la législation sur les femmes publiques et lieux de débauche. Paris. 1828, p. 89.

Во многихъ мѣстностяхъ Германіи, Англіи проституція вылилась въ концессируемый властью промыселъ, сдававшійся въ арендное содержаніе, доходами съ котораго не гнушались пользоваться короли, епископы, князья, городскія корпораціи и т. п. Такъ, напр., въ былыя времена (1381 г.) мэръ Лондона Вальворсъ арендовалъ у епископа Винчестерскаго всѣ публичные дома, построенные на землѣ послѣдняго.

Пораженная картиною общественнаго разврата, государственная власть принимала иногда крутыя мѣры для искорененія проституціи, но успѣха не имѣла: проституція изъ явной только дѣлалась тайною.

Исторія насъ учитъ, что проституція существовала во всѣ времена и у всѣхъ культурныхъ народовъ и, слѣдовательно, есть явленіе не случайное, а присущее человѣчеству, какъ присущи ему другіе пороки и добродѣтели.

Поэтому современныя государства отказались отъ невыполнимой задачи уничтоженія проституціи, а стараются ее поставить въ строго опредѣленныя рамки, оградивъ по возможности населеніе, въ особенности женщинъ, отъ ея растлѣвающаго вліянія. Регламентація проституціи направлена къ тому, чтобы оградить населеніе отъ зараженія сифилисомъ, противодѣйствовать вызывающему соблазну и защитить женщинъ отъ эксплоатаціи и насильнаго вовлеченія въ дома терпимости.

Государства, признающія проституцію въ качествѣ зла терпимаго, стараются организовать надзоръ и надъ домами терпимости и надъ публичными женщинами-одиночками такимъ образомъ, чтобы занесеніе въ списокъ публичныхъ женщинъ производилось съ надлежащею осторожностью, не было-бы невинныхъ жертвъ полицейскаго произвола.

Несомнѣнно, что признаніе женщины проституткою есть осужденіе ея въ нравственномъ отношеніи, почему нѣкоторыя государства подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія отмѣнили регламентацію этого позорнаго промысда, во имя человѣческаго достоинства женщины. Движеніе началось въ Англіи, гдѣ образовалась лига аболиціонистовъ съ цѣлью уничтоженія рабства проститутокъ предъ закономъ и обществомъ, освобожденія этихъ невольницъ отъ позорнаго безправнаго гнета администраціи и предоставленія имъ свободы дѣйствія, которою пользуются всѣ честныя женщины

безъ изъятія. Въ Италіи, Швейцаріи, Германіи, Бельгіи, Франціи, Америкѣ стали раздаваться голоса благотворительныхъ дамъ, пасторовъ, общественныхъ дѣятелей противъ необходимости правительственнаго надзора за проституціею. Въ Сентябрѣ м. 1877 г. состоялся въ Женевѣ первый конгресъ аболиціонистовъ, задавшихся цѣлью борьбы съ регламентаціей проституціи и обязательнымъ осмотромъ женщинъ 1).

Россія принадлежитъ къ странамъ, гдѣ проституція признается зломъ терпимымъ, подлежащимъ надзору полиціи. За послѣднее время принимаются серьезныя мѣры для борьбы съ проституціей несовершеннолѣтнихъ дѣвушекъ, которыя чаще другихъ вовлекаются въ дома терпимости обманомъ или поступаютъ въ нихъ по легкомыслію. Напр. Казанскій врачебно-полицейскій комитетъ съ 1900 г. сталъ требовать отъ дѣвушекъ, не достигшихъ 21 года, поступающихъ въ дома терпимости, согласія ихъ родителей на такое поступленіе. Изъ жалости къ своимъ дочерямъ и страха отвѣтственности за совращеніе, родители въ согласіи, большею частью, отказываютъ, благодаря чему въ дома терпимости г. Казани проститутками несовершеннолѣтнія не попадаютъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и Казанское общество защиты женщинъ возбудило ходатайство объ общемъ подтвержденіи подлежащимъ учрежденіямъ запрета выдачи паспорта несовершеннолѣтнимъ дѣвушкамъ безъ согласія ихъ родителей, а врачебно-полицейскимъ комитетамъ обязательства требованія подписки родителей въ согласіи на вступленіе въ проститутки несовершеннолѣтней; кромѣ того предлагало вмѣнить прокурорамъ въ обязанность привлекать родителей къ отвѣтственности за совращенія, а врачебные комитеты за попустительство и бездѣйствіе власти.

Это ходатайство не осталось безъ послѣдствій, въ виду послѣдовавшаго по медицинскому департаменту отъ 6 Іюня 1901 г. циркуляра Министра Внутреннихъ Дѣлъ губернаторамъ, измѣнившаго старыя правила о возрастныхъ срокахъ принятія въ публичные дома.

Правилами для содержательницъ домовъ терпимости 29 Мая 1844 г. было постановлено, чтобы въ означенные дома не

1) В. М. Тарновскій. Проституція и аболиціонизмъ. С.-Петербургъ. 1880 г., стр. 3.

принимать женщинъ моложе 16 лѣтъ. Но въ виду крайне вреднаго вліянія какъ въ физическомъ, такъ и нравственномъ отношеніяхъ поступленія въ столь раннемъ возрастѣ въ публичные дома, и согласно ст. 221 Св. Зак. т. X ч. I, изд. 1900 г., въ силу коей женщины, не достигшія 21 года, не вполнѣ дѣеспособны, Министръ Внут. Дѣлъ, на основаніи мнѣнія медицинскаго совѣта, установилъ: 1) допускать въ дома терпимости проститутокъ не моложе 21 года; 2) содержательницъ домовъ терпимости, виновныхъ въ допущеніи въ свои дома проститутокъ моложе означеннаго возраста, привлекать къ судебной отвѣтственности.

Ту-же цѣль—освобожденіе женщинъ отъ эксплоатаціи и обманнаго совращенія—преслѣдуютъ т. наз. общества защиты женщинъ, выдвинувшія вопросъ о мѣрахъ борьбы съ торговлею женщинами въ цѣляхъ разврата. Спеціальныя обслѣдованія, предпринятыя обществами и отдѣльными лицами наглядно показали, что ежегодно погибаетъ масса дѣвушекъ, заманиваемыхъ обѣщаніями выгодныхъ мѣстъ за-границею съ тѣмъ, чтобы тамъ ихъ, лишенныхъ средствъ и законныхъ способовъ защиты, безъ знанія мѣстнаго языка легче засадить въ дома терпимости, или переправить на востокъ для продажи въ гаремы.

Въ своей освободительной дѣятельности общества защиты женщинъ встрѣтились съ однимъ сильнымъ препятствіемъ—трудностью привлеченія къ судебной отвѣтственности лицъ, занимающихся преступнымъ сводничествомъ и коммиссіонерствомъ по продажѣ „бѣлыхъ невольницъ“.

Первый „международный конгрессъ по вопросу о торговлѣ женщинами для цѣлей разврата“, собравшійся въ Лондонѣ въ Іюнѣ м. 1899 г., обратилъ особое вниманіе на указанное обстоятельство и рекомендовалъ войти съ ходатайствами объ измѣненіи и дополненіи соотвѣтствующихъ статей закона, трактующихъ о сводничествѣ, провокаціи къ разврату, противозаконномъ лишеніи свободы въ цѣляхъ разврата и т. п.

Международная конференція о мѣрахъ пресѣченія торга женщинами въ цѣляхъ разврата (conférence internationale pour la répression de la traite des blanches), состоявшаяся въ Парижѣ лѣтомъ 1902 г. при участіи представителей 16 государствъ, выработала проектъ международной конвенціи о законодательныхъ мѣрахъ, рекомендуемыхъ ею въ цѣляхъ успѣшной борьбы съ торгомъ женщинами.

Францiя первая пошла на встрѣчу пожеланiямъ, высказаннымъ конференцiею, издавъ 3 Апрѣля 1903 г. новый законъ о непотребствѣ, коимъ усилена отвѣтственность лицъ, виновныхъ въ содѣйствiи совращенiю, склоненiи на путь разврата, въ насильственномъ удержанiи женщинъ въ домахъ терпимости и т. п. [1]).

16 Iюня 1904 г. удостоилось Высочайшей ратификацiи международное соглашенiе о принятiи административныхъ мѣръ для прекращенiя торга женщинами.

Сущность этихъ мѣръ сводится къ слѣдующему. Каждое изъ договорившихся правительствъ обязуется въ одномъ изъ своихъ учрежденiй сосредоточить всѣ свѣдѣнiя о вербованiи женщинъ для занятiя развратомъ за—границею; наблюдать въ портахъ, вокзалахъ и вообще на путяхъ слѣдованiя за дѣятельностью подозрительныхъ агентовъ-посредниковъ; оказывать содѣйствiе женщинамъ иностранкамъ вовлеченнымъ въ проституцiю, въ цѣляхъ возвращенiя на родину.

Наконецъ, 25 Декабря 1909 г. Высочайше утвержденъ одобренный Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою законъ о мѣрахъ къ пресѣченiю торга женщинами въ цѣляхъ разврата. Подобно французскому закону 1903 г., настоящимъ закономъ измѣнены соотвѣтствующiя статьи Уголовнаго Уложенiя 1903 г. въ смыслѣ усиленiя наказанiя за сводничество, коммисiонерство, увозъ, соединенный съ насилiемъ или обманомъ [2]).

3. *Предупрежденiе насильственнаго заключенiя въ дома умалишенныхъ.*

Больницы для душевно-больныхъ должны преслѣдовать двѣ цѣли: излеченiе душевно-больныхъ и огражденiе общества отъ нихъ. Слѣдуетъ употребить всѣ усилiя къ тому, чтобы заключенiе въ домъ умалишенныхъ не происходило вслѣдствiе ошибки, безпечности или даже предумышленно въ интересахъ третьихъ лицъ, большею частью изъ-за-корыстныхъ побужденiй. Для достиженiя этой цѣли рекомендуютъ, чтобы каждое помѣщенiе въ больницу происходило по рѣшенiю спецiалистовъ и органовъ надзора, съ соблюденiемъ опредѣ-

---

1) Журналъ Министерства Юстицiи. Октябрь. 1903 г. С.-Петербургъ, стр. 276.

2) Собранiе узаконенiй и распоряженiй правительства 1910 г., № 10, ст. 58.

леннаго закономъ порядка дѣлопроизводства, обезпечивающаго правильность всей процедуры.

Во Франціи помѣщеніе больного возможно, или по просьбѣ частнаго лица, или по приказу властей. Необходимо освидѣтельствованіе врачемъ больного и предписаніе префекта для помѣщенія больного въ больницу. Затѣмъ о состояніи принятаго больного начальство больницы обязано чрезъ 24 часа по его поступленіи представить медицинское свидѣтельство, при которомъ больной былъ препровожденъ въ больницу и свидѣтельство врача заведенія. Префектъ увѣдомляетъ прокуратуру и посылаетъ полицейскаго врача для переосвидѣтельствованія больного. По истеченіи 4 дней больничный врачъ вторично доноситъ префекту о состояніи пацiента; каждые 6 мѣсяцевъ въ префектуру поступаютъ отчеты объ общемъ состояніи больныхъ, на основаніи чего могутъ быть продлены сроки заключенія больныхъ въ лечебномъ заведеніи. Прокуратура, президентъ суда, префектъ, мировой судья и наконецъ мэръ обязаны періодически посѣщать больницы для душевно-больныхъ, чтобы убѣдиться на мѣстѣ въ томъ, что въ больницахъ не содержатся насильно мнимо-больные [1].

Въ Англіи, при господствующей системѣ частныхъ больницъ, для помѣщенія въ заведеніе душевно-больного требуется опредѣленіе по крайней мѣрѣ одного мирового судьи на основаніи докторскаго свидѣтельства. Всѣ заведенія подлежатъ частымъ инспекціямъ со стороны высшаго надзирающаго учрежденія и наблюдательныхъ комитетовъ отъ графства. Комитеты управомочены выпускать изъ больницы тѣхъ, кто содержится тамъ безъ достаточнаго основанія.

Принятіе въ больницу душевно-больныхъ въ Пруссіи, Саксоніи, Баденскомъ и Гессенскомъ герцогствахъ обусловливается представленіемъ докторскаго свидѣтельства лечившаго врача или удостовѣренія правительственнаго врача по мѣстожительству больного. Кромѣ того требуются: 1) согласіе мѣстной полицейской власти и 2) предъявленіе личныхъ документовъ заболѣвшаго вмѣстѣ съ прошеніемъ родственника или опекуна, во избѣжаніе преступнаго подмѣна. Въ крайнихъ случаяхъ возможно помѣщеніе душевно-боль-

1) Л. Іолли. Медико-санитарный строй и законодательство въ западноевропейскихъ государствахъ. Переводъ съ нѣмецкаго П. Шеймина. Одесса. 1892 г., стр. 93.

ного безъ соблюденія означенныхъ условій, съ обязательствомъ выполнить формальности впослѣдствіи 1).

Въ Россіи сумасшедшіе въ старину назывались „опростѣвшими умомъ" и оставались на попеченіи своихъ родственниковъ и церкви. Съ развитіемъ у насъ больничнаго дѣла стали устраивать для сумасшедшихъ спеціальныя больницы и ставить ихъ подъ особый надзоръ медицинскаго персонала и администраціи.

Въ огражденіе гражданскихъ интересовъ умалишенныхъ, Петръ I узаконилъ освидѣтельствованіе „дураковъ и дуръ" въ Сенатѣ. Въ настоящее время освидѣтельствованіе производится особымъ присутствіемъ губернскаго правленія, рѣшенія котораго представляются въ первый департаментъ Правительствующаго Сената.

Въ цѣляхъ административнаго надзора за тѣмъ, чтобы здоровые не были заключаемы въ дома умалишенныхъ, губернаторамъ вмѣняется въ особую обязанность посѣщать больницы для душевно-больныхъ.

Мѣры регулирующія азартныя игры и лотереи.

Постановленія Устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій относительно азартныхъ игръ берутъ свое начало изъ Екатерининскаго Устава благочинія и законовъ Александра I.

Дѣйствующее законодательство различаетъ игры коммерческія, дозволенныя и азартныя игры, запрещенныя (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 260—264). Наблюденіе, чтобы нигдѣ не играли въ азартныя игры и обязанность возбуждать судебное преслѣдованіе противъ содержателей игорныхъ домовъ возлагается на полицію, обязанную поступать при этомъ съ осторожностью, дабы не причинить напрасныхъ поклеповъ, обидъ и безпокойствъ.

Лотереи. Всякое заманчивое обѣщаніе быстрой наживы соблазнительно въ глазахъ наивнаго и довѣрчиваго бѣдняка, жертвующаго послѣдній грошъ въ надеждѣ внезапнаго обогащенія.

Однимъ изъ видовъ азарта, пагубно вліяющаго на народную нравственность, являются лотереи. Впервые онѣ по-

1) Stengel. Handwörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. I Band. Freiburg. 1890. „Irrenwesen", S. 691.

являются въ Римѣ, организованная императорами для народной забавы и первоначально не преслѣдовали спекуляціи, ложась тяжелымъ бременемъ на фискъ. Затѣмъ лотереи распространились въ Италіи, въ качествѣ средства легкой наживы, перешедши отсюда во Францію и Германію.

Отношеніе правительствъ къ лотереямъ было непослѣдовательное: лотереи то устраивались органами власти, то подвергались запрету.

Францискъ I въ 1539 году устроилъ государственную лотерею ради пополненія военныхъ издержекъ, впослѣдствіи парламентъ противодѣйствовалъ распространенію лотерей въ странѣ, а короли давали разрѣшеніе. При Людовикѣ XIII лотереи процвѣтали, а эдиктомъ 1700 г. (при Людовикѣ XIV) была учреждена королевская лотерея на 10 милліоновъ франковъ и разрѣшено устроеніе частныхъ лотерей. Законъ 1793 г. уничтожилъ лотереи, но ненадолго, такъ какъ нужда въ деньгахъ заставила обратиться снова къ этому средству: возникла въ 1794 г. лотерея національныхъ имуществъ. Дѣйствующій законъ 1836 г. воспрещаетъ всякія лотереи; лишь по закону 1844 г. сдѣлано исключеніе для лотерей благотворительныхъ и ради пощренія бѣдныхъ художниковъ.

Въ Англіи и Бельгіи лотереи совершенно запрещены; сохранились лотереи въ Германіи, Голландіи, Испаніи и особенно Италіи.

J. B. Say говоритъ по этому поводу: государства, разрѣшающія лотереи, какъ-бы безмолвно выражаютъ согласіе на опредѣленное число мошенничествъ и самоубійствъ.

Въ русскомъ законодательствѣ по этому вопросу замѣтно два теченія. Съ одной стороны власть смотритъ недоброжелательно на лотерею, напр., ст. 268 Устава о пред. и прес. прест. гласитъ: дозволенія на разыгрываніе лотерей, по извѣстному вреду отъ нихъ, должны быть дѣлаемы сколь можно рѣже и притомъ только для людей бѣдныхъ; съ другой-же стороны нашъ Уставъ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, въ ст. 47 говоритъ о лотереѣ, какъ объ явленіи нормальномъ, нуждающемся лишь въ разрѣшеніи правительства. Колебанія во взглядѣ на лотереи существуютъ у насъ давно. Въ 1760 г. при Елизаветѣ Петровнѣ была учреждена государственная лотерея въ пользу раненыхъ воиновъ; къ этому времени относятся и лотереи на отписанные въ казну товары. Въ 1771 г. частныя лотереи и подписка

на иностранныя лотереи запрещены указомъ, который направленъ былъ на подавленіе азарта въ народѣ. Затѣмъ правительство снова дозволяетъ устройство маленькихъ лотерей, съ разрѣшенія управы благочинія и подъ наблюденіемъ полиціи.

Въ 1862 г. изданы были правила розыграша лотерей. Право давать разрѣшеніе на продажу иностранныхъ лотерейныхъ займовъ предоставлено Министру Финансовъ. Въ Россіи лотереи могутъ устраиваться лишь на сумму до 1500 р. съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а въ пользу дѣтскихъ пріютовъ С.-Петербургскаго женскаго патріотическаго общества — Главноуправляющимъ собств. Его Имп. Величества канцеляріей по учрежденіямъ Императрицы Маріи. Число выигрышей въ лотереяхъ должно быть не менѣе $^1/_{100}$ части всего числа билетовъ и стоимость выигрышей не менѣе $^1/_2$ той суммы, на которую лотерея разыгрывается. Устройство на народныхъ и общественныхъ гуляньяхъ какихъ-бы то ни было лотерей, въ томъ числѣ и лотереи-аллегри воспрещается. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется, въ видѣ изъятія, разрѣшать лотерею-аллегри на такихъ общественныхъ гуляньяхъ, на которыхъ независимо отъ оплаты за лотерейные билеты, назначается особая входная плата не менѣе 1 рубля.

14 Іюня 1901 г. былъ изданъ циркуляръ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, подтверждающій обязанность губернаторовъ слѣдить, чтобы ходатайства на устройство лотерей возбуждались на точномъ основаніи ст. 265—276 Устава о пред. и прес. прест. Отступленія отъ сихъ правилъ могли быть допущены въ исключительныхъ случаяхъ лишь до 1 Января 1903 г. для тѣхъ изъ благотворительныхъ учрежденій, обществъ и т. п., которыя по установившейся практикѣ, расчитывали на доходъ отъ лотерей при опредѣленіи своихъ годовыхъ смѣтныхъ предположеній.

Въ новой инструкціи о порядкѣ выдачи разрѣшеній на лотереи указываются тѣ обстоятельства, которыя обусловливаютъ возможность отступленія отъ общепринятаго порядка; именно, въ случаѣ военныхъ дѣйствій, народныхъ бѣдствій, какъ-то пожаровъ, наводненій, общаго неурожая, повальныхъ болѣзней и т. п., при отсутствіи или недостаткѣ другихъ мѣстныхъ благотворительныхъ средствъ, лотереи разрѣшаются не только благотворительнымъ обществамъ, но и от-

дѣльнымъ должностнымъ, и пользующимся особымъ довѣріемъ частнымъ лицамъ, исключительно для оказанія пособія пострадавшимъ.

Циркуляромъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ отъ 1 Декабря 1907 г. вновь подтверждается запретъ продажи гильзъ и другихъ товаровъ со вложеніемъ въ коробки сюрпризовъ, а равно промессъ или купоновъ на преміи или сюрпризы, представляющей собою скрытый видъ лотереи.

Глава VII.

Мѣры наблюденія за печатью.

§ 27. Предварительная и карательная цензура.

Устное слово, письмо и печать суть орудія человѣческой мысли, могущія представить извѣстную опасность какъ для отдѣльнаго лица, такъ и для общества и государства.

Установленіе раціональныхъ мѣръ для предупрежденія опасностей отъ устнаго слова — совершенно невозможно; можно лишь прибѣгнуть къ самообoронѣ и защитѣ своихъ интересовъ судомъ.

Рѣчь письменная представляетъ меньшую опасность, нежели устное слово: кругъ читателей письма болѣе ограниченъ, хотя письменный текстъ можетъ ходить по рукамъ. Въ письмѣ можетъ быть высказана клевета, направленная противъ частнаго лица; въ письменной-же формѣ можетъ быть совершено государственное преступленіе — передача хранимыхъ государствомъ въ тайнѣ свѣдѣній. Въ видахъ предупрежденія измѣны полицiисты старыхъ временъ предлагали практиковать вскрытіе корреспонденціи.

Третій способъ выраженія человѣческой мысли—печать заключаетъ въ себѣ наиболѣе признаковъ соціальной опасности. Можно различать три вида печатныхъ произведеній: 1) періодическія изданія, 2) летучіе листки и брошюрки, написанныя на злобу дня и способныя быстро распространяться въ массѣ; и 3) книги, имѣющія меньшій, болѣе узкій кругъ читателей.

Для частнаго лица печать можетъ быть опасной въ случаѣ появленія въ ней свѣдѣній, позорящихъ его честь и доброе имя. Для такого рода проступковъ уголовное законодательство выработало особый терминъ: диффамація.

Для государства опасность возникаетъ, когда печать, періодическая въ особенности, противодѣйствуетъ его планамъ и мѣропріятіямъ. Равнымъ образомъ государство должно

предотвратить опасность со стороны печати по отношенію къ общественной нравственности.

Въ настоящее время печать такая сила, съ которой государству приходится считаться. Ни учрежденные Петромъ I для надзора за администраціей фискалы, ни прокурорскій надзоръ, снабженный большими полномочіями, не могли-бы обличить неправильныя дѣйстія и злоупотребленіе администраціи съ такимъ успѣхомъ, какъ способна это сдѣлать печать, долженствующая выражать собою истинное общественное мнѣніе. Такъ, англійская и американская пресса постоянно раскрываютъ злоупотребленія администраціи; значеніе печати таково, что вліятельныя газеты нерѣдко производятъ формальное слѣдствіе надъ какимъ-либо учрежденіемъ, напр. банкомъ, и учрежденіе обязано подчиниться этому контролю, давать требуемыя свѣдѣнія, представлять объясненія, отчеты и т. п., ибо въ противномъ случаѣ общественное мнѣніе считаетъ данное учрежденіе ненадежнымъ, какъ избѣгающее общественнаго надзора.

Извѣстны, напр., разоблаченія, сдѣланныя Stead'омъ въ «Pall-Mall-Gazette» (1885 г.) относительно вывозной торговли женщинами изъ Лондона. Стэдъ произвелъ на собственныя средства спеціальное разслѣдовапіе и вполнѣ точно и обстоятельно доказалъ, что существуютъ особыя комиссіонныя конторы для вывоза англійскихъ дѣвушекъ въ цѣляхъ разврата въ Брюссель, Антверпенъ, Лилль, Булонь, Остенде, Парижъ и другія мѣста [1]).

Разоблаченія Стэда произвели громадную сенсацію, и общественное мнѣніе потребовало, чтобы отправленіе подобнаго промысла было признано преступнымъ и подлежащимъ суду.

Такую-же роль сыграли газетныя разоблаченія нашихъ интендантскихъ хищеній, вызвавшія чрезвычайныя сенаторскія ревизіи за послѣдніе годы.

Съ другой стороны, при широкомъ вліяніи прессы на общественное мнѣніе, является опасность подкупа органовъ печати. Нерѣдко, дѣйствительно, періодическія изданія прямо покупаются разными темными дѣльцами, чтобы въ печать не проникали непріятныя для нихъ извѣстія; иногда періодиче-

---

[1]) Проф. А. И. Елистратовъ. Борьба съ проституціею въ Европѣ. Казань. 1909 г. стр. 89 и слѣд.

скія изданія рекламируютъ ненадежныя предпріятія, занимаются опорочиваніемъ частныхъ лицѣ и цѣлыхъ обществъ, стараясь отъ инкриминируемыхъ ими жертвъ получить денежный откупъ, т. е. занимаются шантажемъ.

Смѣшеніе отрицательныхъ и положительныхъ сторонъ печати, значеніе ея какъ фактора прогресса и вмѣстѣ съ тѣмъ какъ удобнаго средства для разнаго рода злоупотребленій, заставляетъ законодателя регламентировать разные механическіе способы воспроизведенія человѣческой мысли.

Въ ученіи о внутреннемъ управленіи разсматриваются тѣ мѣры, посредствомъ коихъ государство стремится предупредить опасности, могущія произойти отъ злоупотребленія печатнымъ словомъ.

Къ такимъ мѣрамъ прежде всего слѣдуетъ отнести институтъ предупредительной цензуры, состоящей въ томъ, что каждое произведеніе прежде чѣмъ явится въ печати, просматривается установленными правительствомъ цензорами и только съ ихъ разрѣшенія предается тисненію.

Начало предварительной цензуры принято относить ко времени папы Александра VI (1492—1503), желавшаго помѣшать распространенію извѣстій о предосудительныхъ поступкахъ его частной жизни и политическихъ интригахъ того времени.

Вслѣдъ за симъ цензурные уставы стали издаваться западно-европейскими правительствами XVI, XVII и XVIII столѣтій, причемъ предварительная цензура почиталась не только дѣйствительнымъ средствомъ предупрежденія преступленій печати, но и орудіемъ воспитанія общества въ духѣ правительственныхъ идей. Опытъ, однако, показалъ, что предупредительная цензура не въ состояніи была оправдать возлагавшихся на нее надеждъ, главнымъ образомъ, по слѣдующимъ соображеніямъ. Цензурныя стѣсненія дѣйствуютъ деморализирующимъ образомъ и на автора и на публику, такъ какъ авторъ старается говорить намеками, а публика пріучается читать между строкъ. Кромѣ того, запретныя произведенія могутъ распространяться подпольнымъ путемъ и, въ силу только цензурныхъ стѣсненій, получить особую цѣну въ глазахъ малоразвитого общества. При предварительной цензурѣ правительство дѣлается какъ-бы солидарнымъ со всѣмъ, что пропущено цензурою.

Ни одинъ, даже самый подробный цензурный уставъ не

можетъ служить дѣйствительно удобнымъ руководствомъ для дѣятельности цензоровъ, вслѣдствіе чего цензура книгъ и газетъ сопровождается значительною долею благоусмотрѣнія, невыгодно отражающагося на интересахъ, какъ авторовъ, такъ и публики.

Къ этому присоединяется еще чисто практическое соображеніе: цензоръ долженъ быть человѣкомъ вполнѣ освѣдомленнымъ со всѣми видами правительства, быть крайне остроумнымъ, прозорливымъ, находчивымъ, разносторонне образованнымъ, совмѣщеніе каковыхъ качествъ въ одномъ лицѣ—явленіе весьма рѣдкое.

Кромѣ того, современное развитіе печатнаго слова столь грандіозно, особенно прессы періодической, что для добросовѣстнаго исполненія обязанностей пришлось-бы назначать громадное число цензирующихъ органовъ, въ качествѣ стражей народной нравственности, политическаго благоразумія, покровителей истиннаго просвѣщенія и т. п.

Вслѣдствіе вышеизложенныхъ соображеній западно-европейскія правительства перешли къ карательной системѣ, предполагающей возбужденіе уголовнаго преслѣдованія за преступленія, совершенныя путемъ печати.

Предварительная цензура раньше всего была уничтожена въ Англіи (1695 г.), затѣмъ въ Швеціи (1766 г.), въ Германіи предварительная цензура просуществовала до 1848 г., затѣмъ вскорѣ послѣдовали распоряженія, которыми печать возвращалась къ прежнему режиму административной опеки и лишь законъ 1874 г. провозгласилъ свободу печати, приобязательномъ соблюденіи правилъ полицейскаго надзора за издательскою дѣятельностью. Во Франціи цензура, уничтоженная въ 1789 г., возстановлялась однако еще нѣсколько разъ и лишь въ 1881 г. былъ изданъ законъ о печати, предоставившій ей полную свободу.

Но уничтожая предварительную цензуру, большинство странъ не сразу перешло къ режиму полной свободы печати отъ административной опеки. Стали примѣняться нѣкоторыя полицейскія мѣры воздѣйствія напрессу, выражавшіяся, главнымъ образомъ, въ слѣдующемъ: 1) лица, желавшія издавать журналъ или газету, или намѣревавшіяся заниматься печатнымъ промысломъ, должны были заручаться предварительно согласіемъ правительственныхъ властей; 2) издатели повременнаго изданія обязаны были внести опредѣленный залогъ,

въ качествѣ фонда для взысканій на случай нарушенія ими чьихъ-либо интересовъ. Послѣднею мѣрою надѣялись достигнуть и того, чтобы за издательское дѣло брались лица обезпеченныя и менѣе, поэтому, склонныя къ оппозиціи правительству. Особенно широко поставлена была система административнаго воздѣйствія на прессу при Наполеонѣ III, желавшемъ путемъ требованія высокаго залога (до 50.000 фр.) покровительствовать лишь консервативной прессѣ. Но расчеты эти не оправдались; съ цѣлью разложенія риска, за издательство стали браться цѣлыя компаніи, ради популяризаціи извѣстной политической программы, шедшей часто въ разрѣзъ видамъ и намѣреніямъ правительства.

Сверхъ того изъ французской-же практики заимствована и система предостереженій до трехъ разъ, послѣ чего изданіе могло быть закрыто административнымъ порядкомъ.

Во Франціи рядомъ съ предостереженіями примѣнялось обязательство помѣщать по требованію частныхъ лицъ и правительства сообщенія, соотвѣтствовавшія нашимъ опроверженіямъ, съ той только разницею, что объемъ сообщеній не былъ опредѣленъ. Французское правительство одно время широко пользовалось этимъ правомъ сообщеній, чтобы подорвать распространеніе оппозиціонныхъ газетъ: оно наполняло ихъ своими сообщеніями, написанными скучнымъ канцелярскимъ языкомъ, что дѣлало газету въ глазахъ читателя мало занимательною. Кромѣ того, эти сообщенія удорожали сильно изданіе, такъ какъ нужно было выпускать добавочные листы, за которые приходилось еще платить особый штемпельный сборъ (timbre), которымъ облагались отдѣльные номера періодическихъ изданій [1]).

За исключеніемъ залоговъ, которые сохранились еще въ Австріи, остальныя полицейскія мѣры правительственнаго воздѣйствія на печать въ большинствѣ странъ вышли изъ употребленія. Сохранилось только требованіе — обозначать на каждомъ печатномъ произведеніи адресъ типографіи и указаніе отвѣтственнаго редактора, на случай возбужденія судебнаго преслѣдованія за преступленія печати.

Въ Россіи дѣйствуетъ смѣшанная система — карательная и предварительная цензура.

---

[1]) А. А. Раевскій. Законодательство Наполеона III о печати. Томскъ. 1903 г.

Вопреки утвержденію А. Д. Градовскаго [1], что исторія цензуры въ Россіи самобытна, слѣдуетъ придти къ тому заключенію, что цензурный вопросъ въ Россіи сходенъ съ процесомъ развитія цензурнаго законодательства на Западѣ. Также какъ и тамъ, литература свѣтская появилась у насъ впослѣдствіи; первоначальныя ограниченія естественно и коснулись книгъ духовнаго содержанія.

Богословскія сочиненія, согласно Духовному регламенту, предписывалось печатать съ вѣдома духовныхъ властей.

На книги свѣтскаго содержанія первоначально не распространялось воспрещеніе печатать безъ предварительнаго просмотра органами власти. Цензурныя мѣры направлялись противъ привоза нѣкоторыхъ иностранныхъ сочиненій и русскихъ книгъ, вывозимыхъ изъ-за границы. Первымъ чисто свѣтскимъ изданіемъ, подвергшимся цензурѣ были „Россійскія вѣдомости", издававшіяся при Академіи наукъ, подъ собственной цензурой Академіи, но въ царствованіе Елизаветы Петровны повелѣно печатать ихъ съ апробаціи сенатской конторы.

Въ царствованіе Екатерины II въ образованныхъ слояхъ русскаго общества сильно увеличился спросъ на книги, подъ вліяніемъ чего и появились вольныя типографіи. Первая такая типографія открыта была Гартунгомъ для печатанія книгъ только на иностранныхъ языкахъ. Но этимъ не разрѣшался назрѣвшій вопросъ объ открытіи типографій для тисненія русскихъ книгъ. На встрѣчу сознанной потребности пошелъ указъ 1783 года. Указъ этотъ подводилъ открытіе типографій подъ общія условія учрежденія фабрикъ и ремесленныхъ заведеній, дозволялъ заводить ихъ всѣмъ желающимъ повсемѣстно, безъ предварительнаго разрѣшенія, при условіи лишь заявки управѣ благочинія объ ихъ открытіи. На управу возложена была также обязанность свидѣтельствовать книги до ихъ напечатанія.

Событія французской революціи заставили Екатерину измѣнить свое отношеніе къ печати. Въ 1796 г. былъ изданъ указъ, ограничившій свободу прессы; учреждены были цензурныя вѣдомства: одно для духовныхъ книгъ и два для свѣт-

[1] Проф. А. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права. Т. I. С.-Петербургъ. 1875, стр. 355.

скихъ, обязанныхъ слѣдить какъ за русской литературой, такъ и за сочиненіями, привозимыми изъ за-границы.

Императоръ Александръ I указомъ 9 Февраля 1802 г. повелѣлъ всѣ цензурныя установленія закрыть, а напечатанныя книги предъявлять управѣ благочинія, передававшей книги губернатору, который въ свою очередь препровождалъ ихъ для прочтенія директору народныхъ училищъ. Но указъ этотъ, желавшій провести начала карательной цензуры, возбуждалъ недоразумѣнія на практикѣ и вскорѣ вызвалъ изданіе перваго цензурнаго устава, возстановившаго въ 1804 г. предварительную цензуру. На основаніи этого устава управленіе цензурой сосредоточено въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія, при университетахъ учреждены комитеты изъ профессоровъ, обязанныхъ просматривать каждое сочиненіе, предназначавшееся къ печати. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ поручено наблюдать, чтобы въ продажѣ не обращалось сочиненій не одобренныхъ цензурою. Со вступленіемъ въ управленіе Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія адмирала Шишкова явилось стремленіе усилить цензурныя строгости; найдено было, что цензурный уставъ 1804 г. не представляетъ цензурному вѣдомству достаточно полномочій, вслѣдствіе чего изданъ былъ уставъ 1826 г., задавшійся цѣлью не только не пропускать вредныхъ сочиненій, но и прямо вліять на направленіе русской литературы. Спустя два года изданъ былъ новый уставъ (1828 г.), который въ извѣстныхъ отношеніяхъ и теперь дѣйствуетъ для сочиненій не изъятыхъ отъ предварительной цензуры. По этому уставу главное завѣдываніе дѣлами цензуры осталось въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія, въ которомъ образовано главное управленіе цензуры. Но правительство, озабоченное тѣмъ, чтобы въ печать не проникали сочиненія предосудительныя по своему направленію, стало по временамъ устраивать особые комитеты, обязанные слѣдить за дѣятельностью цензурныхъ органовъ. Такой комитетъ учрежденъ былъ въ 1848 г. какъ учрежденіе постоянное и просуществовалъ до шестидесятыхъ годовъ, когда цензура подверглась кореннымъ преобразованіямъ. Въ комиссію, выработавшую временныя правила 6 Апрѣля 1865 года, вошли лучшія административныя и научныя силы (въ томь числѣ и покойный проф. Андреевскій); преобразованія были задуманы на широкихъ началахъ; особенно подробно разработанъ

былъ вопросъ объ организаціи управленія по дѣламъ печати.

Въ качествѣ центральнаго вѣдомства цензуры организовано было Главное управленіе по дѣламъ печати съ Начальникомъ его во главѣ; при немъ Совѣтъ, члены котораго, по мнѣнію комиссіи 1865 г., могли-бы оказывать авторитетное вліяніе на просмотръ произведеній печати.

Затѣмъ учреждены цензурные комитеты для внутренней и иностранной цензуры, отдѣльные цензоры, вице-губернаторы (губернскихъ городовъ, гдѣ нѣтъ цензурныхъ учрежденій), инспектора книгопечатанія, чиновники особыхъ порученій, назначенные для надзора за типографіями и наконецъ мѣстная полиція (для разсмотрѣнія афишъ и мелкихъ объявленій).

Правила 1865 г. впослѣдствіи времени подверглись значительнымъ видоизмѣненіямъ и дополненіямъ, въ смыслѣ усиленія воздѣйствія администраціи, въ лицѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, на періодическую прессу.

По правиламъ 6 Апрѣля 1865 года отъ предварительной цензуры освобождены были повсемѣстно:

1) всѣ правительственныя изданія; 2) изданія университетовъ, академій и ученыхъ обществъ и установленій, имѣющихъ свою внутреннюю цензуру; 3) всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ сихъ языковъ, чертежи, планы и карты, равно и музыкальныя произведенія, если они не снабжены текстомъ.

Въ обѣихъ столицахъ изъяты отъ дѣйствія предварительной цензуры всѣ оригинальныя сочиненія объемомъ не менѣе десяти печатныхъ листовъ и переводныя не менѣе 20 листовъ.

Выходъ въ свѣтъ означенныхъ сочиненій обставленъ слѣдующими условіями: 1) на этихъ сочиненіяхъ и переводахъ должны быть выставлены имя и адресъ типографіи, въ которой они напечатаны; 2) по окончаніи печатанія они представляются въ цензурный комитетъ за недѣлю до выхода въ свѣтъ.

По правиламъ 1865 года срокъ этотъ былъ установленъ для того, чтобы дать время цензурѣ для разсмотрѣнія сочиненія, и если оно будетъ признано не соотвѣтствующимъ цензурнымъ правиламъ, доставить средства для привлеченія виновныхъ къ судебной отвѣтственности.

Въ 1872 г. Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено право предварительнаго задержанія всѣхъ книгъ и номеровъ повременныхъ изданій, выходившихъ рѣже одного раза въ недѣлю, съ предоставленіемъ дѣла на окончательное разрѣшеніе Комитета Министровъ. Экземпляры вреднаго сочиненія должны быть немедленно отобраны и уничтожены, причемъ законъ различалъ случаи вреднаго направленія, обнаруженнаго въ извѣстномъ произведеніи отъ положительнаго преступленія, совершеннаго путемъ печати; въ послѣднемъ случаѣ, независимо отъ задержанія сочиненія, противъ виновнаго могло быть возбуждено судебное преслѣдованіе. Прежде всего привлекался къ суду сочинитель, если онъ не докажетъ, что книга вышла въ свѣтъ безъ его вѣдома; если-же мѣстожительство автора неизвѣстно, то отвѣтственность падала на издателя. Типографъ отвѣчалъ въ томъ случаѣ, когда ни авторъ, ни издатель, не могли быть привлечены къ суду по неизвѣстности ихъ именъ и мѣстожительства.

Выходъ въ свѣтъ повременныхъ изданій (т. е. газетъ журналовъ, сборниковъ статей, издаваемыхъ подъ общимъ заглавіемъ, болѣе двухъ разъ въ годъ), освобожденныхъ отъ предварительной цензуры, возможенъ при соблюденіи извѣстныхъ условій. Необходимо прежде всего получить разрѣшеніе на изданіе, такъ какъ ни одно изданіе не могло быть основано безъ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, отъ котораго зависѣло, какъ дозволеніе выхода въ свѣтъ извѣстнаго изданія, такъ и опредѣленіе того, должно-ли оно подвергаться предварительной цензурѣ или нѣтъ. Каждое повременное изданіе должно имѣть одного или нѣсколькихъ отвѣтственныхъ редакторовъ, утвержденныхъ въ этомъ званіи Министромъ Внутр. Дѣлъ.

Вторымъ условіемъ для повременныхъ изданій, выходившихъ безъ предварительной цензуры, было представленіе залога, для ежедневной газеты въ размѣрѣ—5000 рублей, для прочихъ повременныхъ изданій—2500 рублей.

Для осуществленія надзора за повременными изданіями, выходившими безъ предварительной цензуры требовалось, чтобы на каждомъ номерѣ газеты, журнала, сборника были напечатаны имена издателя, отвѣтственнаго редактора, типографіи и размѣръ подписной цѣны. Кромѣ того, издатели повременныхъ изданій обязывались представлять ихъ въ цензурные комитеты въ сроки, опредѣленные закономъ.

Періодическія изданія кромѣ отвѣтственности по суду, могли подвергнуться извѣстнымъ административнымъ карамъ за т. наз. „вредное направленіе“.

Главнымъ изъ такихъ взысканій было закрытіе періодическаго изданія. По правиламъ-же 1865 года совершенное прекращеніе повременныхъ изданій допускалось не иначе, какъ послѣ третьяго предостереженія и по постановленію перваго департамента Правительствующаго Сената.

Послѣдующія узаконенія значительно расширили въ этомъ отношеніи полномочія администраціи. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ могъ воспретить продажу отдѣльныхъ нумеровъ газеты на срокъ, который онъ признавалъ нужнымъ. Отдѣльные нумера каждаго журнала и газеты могли быть конфискованы на основаніи заключеній Комитета Министровъ.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлялось право дѣлать повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварительной цензуры, предостереженія, съ указаніемъ на статьи, подавшія къ тому поводъ. Послѣ третьяго предостереженія изданіе временно пріостанавливалось, но не далѣе какъ на 6 мѣсяцевъ.

Эти предостереженія висѣли какъ Дамокловъ мечъ надъ періодическою прессою, такъ какъ для нихъ не было установлено никакой погасительной давности; разъ данное предостереженіе сохраняло свою силу въ теченіе многихъ лѣтъ вплоть до слѣдующаго, считавшагося вторымъ. Поэтому Высочайше утвержденное 4 Іюня 1901 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта, введшее принципъ срочности предостереженій, даваемыхъ безцензурной прессѣ, слѣдуетъ разсматривать въ качествѣ крупной льготы.

Въ силу этого закона первое предостереженіе сохраняло свою силу въ теченіе одного года со дня его полученія, если за этотъ срокъ не послѣдовало второго предостереженія. Если въ теченіе одного года повременное изданіе получало 2 предостереженія, то дѣйствіе ихъ сохраняло свою силу въ теченіе двухъ лѣтъ со дня объявленія изданію второго предостереженія, если за этотъ срокъ не объявлялось третьяго предостереженія. По истеченіи означенныхъ сроковъ повременное изданіе освобождалось отъ полученныхъ предостереженій, и слѣдующее за симъ вновь считалось первымъ.

По закону 27 августа 1882 г. вопросъ о совершенномъ прекращеніи періодическихъ изданій переданъ на рѣшеніе

особому совѣщанію, состоявшему изъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія и Юстиціи, Оберъ-Прокурора Св. Синода и тѣхъ Министровъ и Главноуправляющихъ, коими данный вопросъ былъ возбужденъ.

Всякое повременное изданіе обязано помѣстить безотлагательно и безденежно, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ, сообщенное ему отъ правительства оффиціальное опроверженіе, или исправленіе обнародованнаго тѣмъ изданіемъ слуха. То же право принадлежитъ и частному лицу, въ качествѣ средства защиты себя отъ инкриминирующихъ его слуховъ съ тѣмъ лишь ограниченіемъ, что возраженіе частнаго лица не должно занимать мѣста болѣе чѣмъ вдвое противъ статьи, на которую служитъ отвѣтомъ (Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 138—139).

Слѣдуетъ упомянуть еще объ одномъ ограниченіи, касавшемся безцензурной прессы. Согласно ст. 140 Устава о цензурѣ и печати, правительство чрезъ Главное Управленіе по дѣламъ печати могло поставлять редакторовъ повременныхъ изданій въ извѣстность о признаніи неудобнымъ оглашенія или обсужденія какого-либо вопроса въ печати въ теченіе нѣкотораго времени.

Всѣ изданія, не подходившія подъ правила 1865 года, подлежали разсмотрѣнію предварительной цензуры. При разсмотрѣніи этихъ произведеній цензура должна руководиться чисто отрицательными правилами. Въ произведеніяхъ печати не слѣдовало допускать чего-либо, нарушающаго уваженіе къ христіанской религіи, затрогивающаго неприкосновенность верховной власти, оскорбляющаго нравы и благопристойность, честь частнаго лица и возбуждающаго непріязнь одного сословія противъ другого.

Цензура должна обращать вниманіе на духъ разсматриваемой книги, на видимую цѣль и намѣреніе автора, не дозволяя себѣ произвольнаго толкованія въ другую сторону.

Кромѣ общей цензуры установлены были еще спеціальныя цензуры: 1) духовная, 2) иностранная, 3) придворная и 4) театральная.

Духовной цензурѣ подлежали книги собственно духовнаго содержанія, т. е. заключавшія въ себѣ изложенія догматовъ вѣры, толкованія Священнаго Писанія, проповѣди, житія святыхъ и т. п. (ст. 227 Устава о цензурѣ и печати). Книги-же, разбиравшія вопросы нравственности вообще, под-

лежали свѣтской цензурѣ. Если-же въ такомъ сочиненіи встрѣчались мѣста совершенно духовнаго содержанія, то свѣтская цензура передавала оныя на уваженіе духовной цензуры и поступала сообразно ея заключенію (Ibidem, ст. 32).

Эпоха 1905—1906 гг. знаменуется кореннымъ измѣненіемъ принциповъ законодательства о печати.

Еще до 17 Октября 1905 г. въ п. 8 Высочайшаго Указа 1904 г. было намѣчено—поставить печатное слово въ точно опредѣленные закономъ предѣлы, для каковой цѣли и была образована комиссія подъ предсѣдательствомъ д. т. с. Кобеко.

На основаніи выработанныхъ этою комиссіею положеній, было постановлено отмѣнить ст. 148 уст. о цензурѣ и печати, разрѣшавшую коллегіи 4 министровъ совершенно прекращать повременныя изданія. Взамѣнъ этого Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлялось, въ видахъ огражденія общественнаго порядка и спокойствія, въ случаѣ надобности, представлять Правительствующему Сенату (по I департаменту) о прекращеніи повременнаго изданія. Этимъ возстановлялось дѣйствіе правилъ 1865 года, парализованныхъ временными правилами 1882 года.

Возвѣщенная манифестомъ 17 Октября 1905 года „свобода слова“ находилась въ противорѣчіи съ сложнымъ законодательствомъ о печати, въ которомъ трудно было даже разобраться, почему для закономѣрнаго положенія печати требовались уже новыя постановленія.

Начавшееся броженіе, завершившееся октябрьской забастовкой, отразилось и на печати; издатели повременныхъ изданій начали игнорировать цензурныя требованія. Поэтому циркуляръ Главнаго Управленія по дѣламъ печати отъ 21 Октября 1905 года не могъ сразу остановить такого движенія, несмотря на успокоительныя завѣренія о ближайшемъ изданіи новаго закона о печати.

Въ мотивахъ изданія указа 24 Ноября 1905 года о періодической печати такъ характеризуется положеніе вещей: фактически захвативъ полную свободу, періодическая пресса, въ лицѣ нѣкоторыхъ ея органовъ, нерѣдко пользуется ею съ нарушеніемъ предѣловъ, необходимыхъ для охраны общественнаго порядка и спокойствія. Распространяя волнующія общество статьи, освѣщая факты съ предвзятой точки зрѣнія, проповѣдуя крайнія ученія, органы повременной печати

поддерживаютъ смуту, затрудняя правительству самое возстановленіе порядка.

Какъ-бы несовершенна оказалась редакція новаго закона въ виду спѣшности изданія, тѣмъ не менѣе временныя правила о печати 24 Ноября 1905 года являются актомъ несомнѣнной важности.

Прежде всего этимъ закономъ, въ извѣстныхъ предѣлахъ, создана въ Россіи свобода слова.

Въ основу правилъ 24 Ноября 1905 года положена отмѣна главныхъ устоевъ полицейскаго режима печати.

Отмѣнена предварительная цензура, какъ общая, такъ и духовныхъ изданій, выходящихъ въ городахъ, оставаясь въ силѣ внѣ городовъ.

Точно также отмѣнена цензура всѣхъ эстамповъ, рисунковъ и другихъ изображеній, помѣщаемыхъ въ этихъ изданіяхъ, или выпускаемыхъ ими отдѣльными листами. Отмѣнены всѣ административныя взысканія, отмѣнены залоги. Отмѣнена ст. 140 Уст., дававшая Министру Внутреннихъ Дѣлъ право воспрещать оглашеніе въ печати какого-либо вопроса государственной важности, за исключеніемъ сообщеній о передвиженіи войскъ и о средствахъ обороны; въ отношеніи послѣднихъ право Министра Внутреннихъ Дѣлъ сохранено.

Отвѣтственность за преступныя дѣянія, совершенныя посредствомъ печати, опредѣлена въ порядкѣ судебномъ.

Вотъ вкратцѣ суть этихъ временныхъ правилъ—все это ново, все это создаетъ для нашей періодической печати положеніе существенно иное, чѣмъ то было при дѣйствіи стараго цензурнаго устава.

Для выпуска въ свѣтъ повременнаго изданія въ одномъ изъ городовъ Имперіи необходимо подать мѣстному губернатору, или градоначальнику, заявленіе, содержащее: а) указаніе города, въ которомъ изданіе будетъ выходить; б) наименованіе изданія, программу, срокъ выхода, подписную цѣну; в) имя, отчество, фамилію и мѣстожительство издателя и отвѣтственнаго редактора; г) указаніе типографіи, въ которой изданіе печатается. Отвѣтственнымъ редакторомъ можетъ быть только русскій подданный, не менѣе 25 лѣтъ, правоспособный и не привлеченный къ отвѣтственности по обвиненію въ преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 7 положенія о выборахъ въ Государственную Думу (подвергшіеся

суду за преступленія, влекущія за собою лишеніе правъ состоянія или ихъ ограниченіе, либо исключеніе изъ службы и т. д.).

Разрѣшеніе на изданіе, если нѣтъ законныхъ препятствій, выдается не позже 2 недѣль; для изданій, выходящихъ не на русскомъ языкѣ, срокъ этотъ удлиняется до 2 мѣсяцевъ.

Свидѣтельство на изданіе не выдается, если въ заявленіи помѣщены не всѣ требуемыя свѣдѣнія, а также если названіе или программа изданія заключаетъ въ себѣ что либо противное нравственности или уголовному закону. На отказъ въ выдачѣ свидѣтельства могутъ быть приносимы жалобы Правительствующему Сенату; одинъ изъ 2 экземпляровъ свидѣтельства передается въ типографію; безъ такого свидѣтельства ни одна типографія не въ правѣ приступить къ набору и печатанію изданія.

Хотя административныя взысканія и упразднены, однако по распоряженію мѣстнаго органа по дѣламъ печати, на отдѣльные номера можетъ быть налагаемъ арестъ, если номеръ содержитъ въ себѣ признаки преступнаго дѣянія, или неудовлетворяетъ вышеизложеннымъ формальнымъ требованіямъ; распоряженіе объ арестѣ представляется немедленно въ установленномъ порядкѣ на разрѣшеніе подлежащаго судебнаго установленія, которое разсматриваетъ дѣло въ первомъ-же распорядительномъ засѣданіи. Судъ, утверждая арестъ, можетъ постановить о пріостановленіи повременнаго изданія до судебнаго приговора. Судебное преслѣдованіе органовъ печати можетъ послѣдовать и со стороны прокуратуры.

Повременное изданіе, въ которомъ было помѣщено что-либо противозаконное, можетъ быть или пріостановлено судомъ на срокъ, или прекращено имъ навсегда. Какъ показалъ опытъ, это была не достигающая цѣли мѣра, такъ какъ запрещеніе одного изданія даетъ возможность выходить другому, въ виду явочнаго порядка выпуска въ свѣтъ изданій.

Во избѣжаніе обхода закона, понадобилось изданіе новаго Указа—18 Марта 1906 г. „объ измѣненіи и дополненіи временныхъ правилъ о періодической печати", такъ какъ „опытъ ихъ примѣненія свидѣтельствуетъ, что они оказываются недостаточными для борьбы съ нарушеніями предписанныхъ для повременныхъ изданій требованій".

Каждый номеръ повременнаго изданія, одновременно съ

выпускомъ его изъ типографіи, представляется издателемъ мѣстному установленію или должностному лицу по дѣламъ печати въ установленномъ числѣ экземпляровъ. Правилами 18 Марта 1906 года эта обязанность представленія номеровъ возлагается на содержателей типографій, чѣмъ законъ думаетъ достигнуть большей точности.

Представленіе номеровъ съ рисунками должно послѣдовать не позже 24 час. до выпуска въ свѣтъ. Соотвѣтственно съ симъ, этими правилами усилена отвѣтственность содержателей типографій. За невыполненіе этихъ требованій назначается денежный штрафъ отъ 50—300 рублей; въ случаѣ же повторенія—отъ 300—1000 рублей. Кромѣ того суду предоставляется постановить о закрытіи типографіи на срокъ до 6 мѣсяцевъ и о лишеніи виновнаго права содержать подобное заведеніе въ теченіе того-же срока.

Судебное преслѣдованіе по преступнымъ дѣяніямъ, совершаемымъ посредствомъ печати, за исключеніемъ преступленій, преслѣдуемыхъ въ порядкѣ частнаго обвиненія, возбуждается, или по сообщеніямъ должностныхъ лицъ по дѣламъ печати, или по непосредственному предложенію прокурорскаго надзора.

Законъ 26 Апрѣля 1906 года упразднилъ предварительную цензуру и для неповременныхъ изданій, переименовавши прежніе цензурные комитеты въ комитеты по дѣламъ печати, а цензоровъ—въ инспекторовъ по дѣламъ печати.

Законъ 26 Апрѣля 1906 года сохраняетъ обязанность представленія полицейскихъ экземпляровъ; такъ сочиненія объемомъ болѣе 5 печатныхъ листовъ должны представляться одновременно съ выпускомъ изъ типографіи; изданія объемомъ не болѣе 5 листовъ выпускаются изъ типографіи не ранѣе какъ по прошествіи 2 дней, если изданіе объемомъ не болѣе 1 листа, а изданія отъ 1—5 листовъ спустя семь дней со времени представленія типографіей узаконеннаго числа экземпляровъ мѣстному комитету или инспектору по дѣламъ печати. (Т. XIV. Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 142, 143). Послѣдніе могутъ налагать арестъ на всѣ экземпляры изданія, если въ немъ заключаются признаки преступнаго дѣянія.

Одновременно съ наложеніемъ ареста инспекторъ по дѣламъ печати долженъ передавать вопросъ объ арестѣ на рѣшеніе судебнаго установленія, которое поступаетъ точно

также, какъ въ отношеніи повременныхъ изданій. Однако въ текстѣ встрѣчаемъ неясность: „въ случаѣ отсутствія основаній къ возбужденію уголовнаго преслѣдованія судъ, если въ представленномъ на его разсмотрѣніе произведеній печати, объемомъ не болѣе 5 печатныхъ листовъ, заключаются признаки преступнаго дѣянія, постановляетъ приговоръ объ уничтоженіи означеннаго произведенія или части его“. Здѣсь непонятно, какъ при наличности признаковъ преступнаго дѣянія могутъ отсутствовать основанія къ возбужденію уголовнаго преслѣдованія, и какимъ образомъ, не вчиняя уголовнаго преслѣдованія, судъ можетъ постановить приговоръ. Можно только предположить, что законъ имѣетъ въ виду преступныя дѣянія, не предусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ, но даетъ возможность суду уничтожить такія „вредныя сочиненія“.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено право образовывать временные комитеты по дѣламъ печати и назначать въ составъ ихъ должностныхъ лицъ.

Дѣла по преступленіямъ печати отнесены къ вѣдѣнію мировыхъ судей и уѣздныхъ членовъ окружныхъ судовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда за преступленіе налагается денежное взысканіе не свыше 300 рублей, прочія же взысканія о преступленіяхъ, караемыхъ болѣе значительнымъ наказаніемъ, отнесены къ вѣдѣнію окружныхъ судовъ.

Цензура иностранная и театральная осталась по прежнему.

Надзоръ за произведеніями, привозимыми изъ-за границы, сохраняется весьма строгій. Въ Петроградѣ, Ригѣ, Одессѣ дѣйствуютъ цензурные комитеты; въ Москвѣ, Кіевѣ, Вильнѣ и Ревелѣ—отдѣльные цензоры. Въ руководство органамъ цензуры иностранной преподано, что при разсмотрѣніи книгъ иностранныхъ надлежитъ обращать особое вниманіе на цѣль изданія, на духъ и намѣреніе автора (Ibidem, ст. 182). Книги могутъ быть дозволяемы къ обращенію или цѣликомъ, или съ исключеніемъ отдѣльныхъ мѣстъ.

Нѣкоторымъ установленіямъ (университетамъ, академіи наукъ и др.) предоставлено право безцензурнаго полученія произведеній заграничной литературы.

Статьи, содержащія въ себѣ разсказы и сужденія до Высочайшихъ Особъ относящіеся, печатаются не иначе,

какъ съ разрѣшенія Министра Императорскаго Двора (Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 73).

Особая театральная цензура въ лицѣ отдѣльныхъ цензоровъ при Главномъ Управленіи по дѣламъ печати, разсматриваетъ драматическія сочиненія, предназначенныя къ представленіямъ на театрахъ (Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 81—93).

Такимъ образомъ наше дѣйствующее законодательство по дѣламъ печати не представляетъ собою органическаго цѣлаго, проникнутаго одной руководящей идеей, а состоитъ изъ нѣсколькихъ законоположеній, механически объединенныхъ въ общемъ уставѣ о цензурѣ и печати. На ряду съ временными правилами 1905 и 1906 гг., проведшими принципъ отвѣтственности судебной за преступленія печати, предупредительная цензура продолжаетъ существовать въ видѣ иностранной, придворной и театральной.

Въ 1913 г. правительствомъ былъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственной Думы законопроектъ о печати, долженствовавшій замѣнить собою временныя правила 1905 и 1906 гг. Разсмотрѣнный въ рядѣ засѣданій думской комиссіи въ теченіе весенней сессіи 1914 года названный проектъ подвергся значительнымъ измѣненіямъ и поправкамъ и дальнѣйшаго движенія не получилъ.

§ 28. Промышленныя заведенія печатнаго дѣла, книжная торговля, библіотеки.

По отношенію къ средствамъ механическаго воспроизведенія сочиненій посредствомъ печати, т. е. къ типографіямъ, литографіямъ и словолитнямъ, можетъ быть примѣняема или явочная, или концессіонная система. Послѣдняя система существуетъ до сихъ поръ въ Австріи и Россіи.

У насъ желающіе завести типографію, литографію, металлографію, или другое подобное заведеніе должны получить разрѣшеніе отъ главнаго мѣстнаго начальства: генералъ-губернатора, градоначальника, губернатора. При этомъ требуется представить установленное промысловое свидѣтельство и указать число и размѣръ скоропечатныхъ машинъ, какія предполагаются къ работѣ въ заведеніи. Передача заведеній въ другія руки требуетъ соблюденія тѣхъ-же правилъ (Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 158, 160, 161).

Правительство устанавливаетъ особый надзоръ за типографіями, литографіями, словолитнями въ лицѣ инспекторовъ книгопечатанія въ столицахъ, чиновниковъ, назначенныхъ губернаторами въ прочихъ мѣстахъ. Каждая типографія должна имѣть шнуровую книгу, въ которую вносится всякая, предназначенная къ печатанію работа, съ показаніемъ числа печатаемыхъ экземпляровъ и обозначеніемъ, печатается-ли книга безъ предварительной цензуры, или съ ея разрѣшенія. Заведенія печатнаго дѣла, по отпечатаніи всякаго изданія, обязаны до выпуска въ свѣтъ представить въ мѣстный цензурный комитетъ опредѣленное число экземпляровъ (Ibidem, ст. 167).

Книжная торговля подчинена тѣмъ-же общимъ началамъ концессіи.

Книжные магазины, лавки, кабинеты для чтенія разрѣшается открывать какъ частнымъ лицамъ, такъ и акціонернымъ компаніямъ или товариществамъ съ дозволенія администраціи. Лица, получившія разрѣшеніе на открытіе книжнаго магазина, обязаны назвать кого-либо изъ завѣдующихъ въ магазинѣ, въ качествѣ отвѣтственнаго предъ мѣстною властью лица.

Разносная торговля книгами, какъ расчитанная на распространеніе въ массѣ, всюду подвергается большимъ стѣсненіямъ. Напр. въ Германіи летучая книжная торговля (Hausierhandel, fliegender Handel, Kolportage) на основаніи промышленнаго устава, нуждается въ особомъ дозволительномъ свидѣтельствѣ отъ высшей администраціи, обусловленномъ представленіемъ удостовѣренія мѣстной полиціи объ исполненіи предписанныхъ условій для отправленія торговаго промысла вообще. Вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлается запретъ разноса въ продажу сочиненій, подрывающихъ нравственность, или религіозное чувство народа, а также изданій съ преміями и обѣщаніями выигрышей [1]).

Того-же начала концессіи относительно продажи повременныхъ изданій и книгъ въ разносъ, равно какъ на улицахъ и площадяхъ, придерживается и русское законодательство. Желающіе производить уличную и разносную продажу произведеніями печати, сверхъ установленнаго промысловаго сви-

---

[1]) Stengel. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg. 1890. Zweiter Band, S. 301.

дѣтельства, обязаны представить дозволенiе мѣстнаго полицейскаго начальства (Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 177).

Относительно открытiя и содержанiя публичныхъ библiотекъ и кабинетовъ для чтенiя въ 1884 году установлены, въ видѣ временной мѣры, слѣдующiя правила: 1) желающiе открыть названныя учрежденiя при возбужденiи о семъ ходатайства, обязаны указать отвѣтственное лицо; 2) начальствующiя лица, разрѣшающiя открытiе библiотекъ и читаленъ въ случаѣ сомнѣнiя въ политической благонадежности управляющихъ сими заведенiями и вообще служащихъ при оныхъ, обязаны собственною властью устранять этихъ лицъ изъ библiотекъ и кабинетовъ; 3) Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется право указывать тѣ произведенiя печати, которыя не должны быть допускаемы къ обращенiю въ публичныхъ библiотекахъ и общественныхъ читальняхъ, и закрывать ихъ въ случаѣ необходимости (примѣчанiе къ ст. 175 Устава о цензурѣ и печати).

Глава VIII.

Санитарная и медицинская полиція.

§ 29. Мѣры охраненія здоровья.

Въ прежнее время мѣры профилактическія были мало развиты, а ограничивались борьбою съ уже наступившею болѣзнью путемъ леченія.

Въ настоящее время санитарія начинаетъ привлекать къ себѣ вниманіе интеллигентнаго общества, высказываются взгляды на необходимость широкой постановки дѣла охраненія народнаго здравія. Желательно научить темную массу русскаго народа основнымъ правиламъ гигіены и борьбы съ заразными болѣзнями, преждевременно уносящими въ могилу огромный процентъ населенія. Санитарное дѣло теперь распредѣляется у насъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, которыя нерѣдко направляютъ свою дѣятельность по разнымъ дорогамъ. Въ интересахъ народнаго благосостоянія слѣдовало-бы разобщенныя силы объединить въ одномъ вѣдомствѣ, министерствѣ народнаго здравія, въ качествѣ самостоятельной отрасли государственнаго управленія.

Санитарный строй обнимаетъ собою совокупность тѣхъ юридическихъ опредѣленій и административныхъ распоряженій, которыя должны поддерживать общественное здоровье.

Правильная постановка санитарныхъ мѣропріятій, требуетъ, чтобы наука указывала руководящіе принципы, государство проводило-бы ихъ въ своемъ законодательствѣ, а органы управленія примѣняли-бы ихъ на практикѣ, въ повседневной жизни.

Но до сихъ поръ затраты на созданіе гигіенической обстановки жизни вызываютъ возраженія, такъ какъ предупрежденіе болѣзни требуетъ болѣе глубокаго изученія общихъ

санитарныхъ условій, чѣмъ непосредственное врачеваніе болѣзни уже наступившей. Приходится сознаться, что идея предупрежденія зла, планомѣрное проведеніе санитарныхъ мѣръ, общественная гигіена слишкомъ мало вошла въ наши нравы. Единичныхъ усилій здѣсь недостаточно, борьба съ общими неблагопріятными условіями жизни возможна лишь благодаря мощному вмѣшательству въ эту область государства при дружной работѣ общественныхъ и частныхъ силъ.

Забота объ охраненіи народнаго здоровья принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ полицейскихъ функцій государства. Съ каждымъ человѣкомъ прежде времени умершимъ пропадаетъ капиталъ, на него затраченный. И дѣйствительно, съ чисто хозяйственной точки зрѣнія, затраты на санитарное дѣло являются вполнѣ производительными. Еще Кеттлэ указалъ, что съ момента рожденія человѣкъ начинаетъ дѣлать долги, за которые онъ долженъ расплачиваться впослѣдствіи; если человѣкъ умираетъ, не вступивъ въ жизнь самостоятельнымъ работникомъ, то съ нимъ вмѣстѣ погибаетъ и капиталъ, затраченный на его содержаніе и воспитаніе.

На международномъ гигіеническомъ конгрессѣ въ Гаагѣ въ 1883 г. были установлены слѣдующіе тезисы: 1) каждый расходъ на гигіеническія цѣли долженъ быть разсматриваемъ какъ сбереженіе; 2) нѣтъ ничего болѣе дорогого, какъ смерть и болѣзнь; 3) для общества игнорированіе человѣческою жизнью является наиболѣе разрушающимъ элементомъ.

Докторъ Rochard на этомъ конгресѣ опредѣлилъ для Франціи ежегодную потерю на смертности и заболѣваемости въ 1.649.107.027 франковъ. „Если-бы, заключилъ онъ свой докладъ, возможно было уменьшить эти потери на $^1/_{10}$ часть, то Франція сберегала-бы 165 милліоновъ ежегодно, а между тѣмъ разумно организованная система гигіены можетъ дать и болѣе блистательные результаты“ [1]). Въ такомъ-же положеніи находятся и другія страны вслѣдствіе того, что санитарныя мѣропріятія еще крайне мало развиты.

Отдѣлъ полиціи санитарной имѣетъ свою исторію. Санитарныя мѣры предписывались уже самыми древними памятниками законодательства: законами Ману, книгами браминовъ, пятикнижіемъ Моисея, Кораномъ и др. Но въ этомъ

1) А. Я. Антоновичъ. Курсъ государственнаго благоустройства. Часть 1. Кіевъ. 1890, стр. 198.

періодѣ санитарныя мѣры всецѣло обусловливались религіозными воззрѣніями и требованіями, благодаря чему санитарныя мѣропріятія осуждены были на неподвижность и служебное положеніе въ отношеніи религіи. Однако и въ этомъ уже періодѣ затронуты были важные вопросы, какъ-то: о мясѣ животныхъ годномъ для пищи, объ убоѣ скота, о погребеніи умершихъ, объ естественныхъ отправленіяхъ и т. п.

Въ Средніе вѣка въ санитарномъ дѣлѣ господствовало начало самозащиты: больные изолировались, устраивались карантины, преслѣдовались сумасшедшіе, прокаженные. Принимались, впрочемъ, и общія санитарныя мѣры, но онѣ не были проникнуты единымъ руководящимъ началомъ и косвенно лишь направлены были на улучшеніе гигіеническихъ условій; таковы обязательныя постановленія о постѣ, объ одеждѣ, образѣ жизни и т. д.

Лишь съ тридцатыхъ годовъ истекшаго столѣтія, подъ вліяніемъ постигшей Европу эпидеміи холеры, всѣ современныя государства стали развивать болѣе широкую предупредительную дѣятельность. Разсуждая логически, предупрежденіе болѣзней должно было проявиться ранѣе всего, но историческое развитіе интересующаго насъ вопроса шло обратнымъ путемъ, т. е. медицинское дѣло всюду организовалось ранѣе, чѣмъ санитарное.

Систематическая организація санитарнаго строя вызываетъ громадные расходы, требующіе большихъ жертвъ со стороны общества и государства. Не смотря на все болѣе и болѣе сознаваемое значеніе санитаріи, не слѣдуетъ забывать, что гигіена еще наука слишкомъ молодая, могущая выставить лишь немногія твердыя положенія, въ качествѣ отправныхъ пунктовъ для современнаго законодателя. Санитарныя мѣры примѣняются болѣе всего въ городахъ, а внутри страны, въ селеніяхъ, мало распространены.

Въ послѣднее время возникла мысль о созданіи Главнаго Санитарнаго Управленія, гдѣ сосредоточивались-бы всѣ вопросы оздоровленія страны и вырабатывался-бы общій планъ соотвѣтствующихъ мѣропріятій. Еще въ 1871 г. проф. Доброславинъ писалъ, что здравоохранный персоналъ долженъ быть строго отдѣленъ отъ медицинскаго и организованъ по примѣру Англіи въ качества высшаго санитарнаго управленія (general board of health). Затѣмъ эта мысль вылилась въ видѣ проекта Министерства Народнаго Здравія, а въ на-

стоящій моментъ междувѣдомственная комиссія, работавшая надъ пересмотромъ врачебно-санитарнаго устава пришла вновь къ выводу о необходимости созданія Главнаго Санитарнаго Управленія.

Ранѣе другихъ отраслей развилась полиція предметовъ первой необходимости (полиція рынка); съ возникновеніемъ научной медицины она переходитъ въ полицію ядовъ; 18-ое столѣтіе присоединяетъ сюда врачебно-санитарную полицію мертвыхъ и погребеній. Самая поздняя изъ мѣръ санитарной полиціи—это забота о чистотѣ воздуха и незагрязненіи водныхъ источниковъ.

Обезпеченіе чистоты воздуха и воды.

Мѣстоположеніе старыхъ городовъ избиралось по соображеніямъ политическимъ или торговымъ, но не санитарнымъ. Первоначально города служили оплотомъ противъ врага. Въ древней Россіи городъ — укрѣпленное мѣсто съ кремлемъ, или дѣтинцемъ. Города возникали въ мѣстахъ, закрытыхъ для нападенія, напр. въ лѣсахъ, на горахъ, причемъ внутри города, въ интересахъ безопасности, старались скучивать возможно большее число жителей. Съ другой стороны, подъ вліяніемъ торговыхъ соображеній устраивали города близъ моря, по системамъ судоходныхъ рѣкъ.

Въ настоящее время приходится наблюдать скученность населенія въ виду экономическихъ условій: участки городской земли дорого стоятъ, и потому стараются строить многоэтажные дома на небольшихъ земельныхъ угодьяхъ.

Но требованія санитаріи все болѣе проникаютъ въ общественное сознаніе; появляется стремленіе къ расширенію городской территоріи, ради лучшаго провѣтриванія мѣстъ поселенія, обезпеченія достаточнаго притока свѣжаго воздуха и возможности жить въ свѣтлыхъ жилищахъ. Поэтому, новые города, напр., въ Америкѣ строятся съ соблюденіемъ указанныхъ условій, а старые прилагаютъ усилія къ смягченію ихъ негигіеническаго положенія, занимая предмѣстья, застроивая пригороды и т. п. Извѣстны, напр., громадныя работы, предпринятыя въ этихъ цѣляхъ Наполеономъ III, желавшимъ перестроить старые кварталы Парижа и уничтожить узкія, кривыя улицы съ ихъ полу-темными жилыми помѣщеніями.

Воздухъ, свѣтъ, вода признаются необходимыми элементами жизни. Положеніе, выставляемое наукою, что свѣтъ и

воздухъ должны быть въ достаточномъ количествѣ, вызвало особыя опредѣленія строительнаго устава, въ качествѣ минимума обязательныхъ требованій.

Большинству гражданъ предоставлено самимъ заботиться о томъ, чтобы ихъ жилища соотвѣтствовали требованіямъ гигіены, чтобы было достаточно свѣта, кубическаго содержанія воздуха на человѣка и т. п.

Особенное вниманіе общества и правительства обращаетъ на себя вопросъ о жилищахъ рабочихъ. Тѣснота жилыхъ помѣщеній вредна не только въ санитарномъ отношеніи, но и въ нравственномъ, что доказывается отчетами и спеціальными обслѣдованіями фабричныхъ инспекторовъ. Сами рабочіе не въ силахъ бороться съ антисанитарнымъ положеніемъ мелкихъ жилыхъ помѣщеній, гдѣ поневолѣ имъ приходится ютиться. На Западѣ сильно развиты т. наз. строительныя товарищества (Baugenossenschaften), совмѣщающія дѣло благотворенія съ коммерціей и, ставящія жилищный вопросъ на болѣе прочную почву. На ряду съ акціонерными компаніями капиталистовъ, за послѣднее время за строительство себѣ нормальныхъ жилыхъ помѣщеній взялись и сами рабочіе, организуя строительныя ассоціаціи, вербуя членовъ исключительно изъ своей-же среды. Таковы англійскіе building societies, задавшіяся цѣлью посредствомъ періодическихъ членскихъ взносовъ составить строительный фондъ.

Въ фабричныхъ центрахъ на помощь фабрично-заводскому люду нерѣдко приходятъ и сами предприниматели, строя обширныя помѣщенія, гигіенично устроенныя и сдаваемыя за умѣренныя цѣны рабочимъ своего района.

За послѣднее время стала чувствоваться сильная потребность въ здоровыхъ жилищахъ вообще для бѣднаго городского населенія, въ интересахъ коего и функціонируютъ благотворительныя общества для доставленія дешевыхъ квартиръ. До сихъ поръ вопросъ этотъ не получилъ достаточнаго признанія со стороны законодателя и подлежитъ, главнымъ образомъ, вѣдѣнію администраціи и органовъ самоуправленія, дѣйствующихъ своими обязательными постановленіями. Параллельно съ усиленнымъ приливомъ населенія изъ селъ въ города, ухудшаются санитарныя условія жилищъ и увеличивается ихъ стоимость. Въ виду чего правительствомъ и внесенъ былъ въ 1914 г. въ Государственную Думу законопроектъ о санитарной охранѣ жилищъ. Между

прочимъ, проектомъ этимъ, въ качествѣ важной мѣры содѣйствія охраны народнаго здоровья, предусматривается право городскихъ думъ составлять въ порядкѣ ст. 110 городового положенія соотвѣтствующія обязательныя постановленія.

Для обезпеченія чистоты воздуха въ городахъ крайне важенъ вопросъ о способахъ удаленія нечистотъ. Въ современныхъ городскихъ хозяйствахъ ассенизація выступаетъ на первый планъ, вызывая научную разработку, служащую руководящею нитью для законодателя и администратора. Надо впрочемъ замѣтить, что системы вывоза и удаленія нечистотъ стоятъ въ тѣсной связи со средствами города; богатые города устраиваютъ правильную канализацію; города съ ограниченнымъ бюджетомъ довольствуются вывозомъ нечистотъ, производимымъ самымъ первобытнымъ способомъ.

Удостовѣрено также, что сама почва можетъ служить источникомъ заразы, почему необходимо обезвредить зараженіе почвы. Поэтому громадное значеніе имѣетъ устройство выгребныхъ ямъ; онѣ должны быть цементованы, чтобы препятствовать просачиванію влаги. Вообще говоря, вопросъ ассенизаціонный не вполнѣ изслѣдованъ, а потому еще и не получилъ опредѣленной законодательной нормировки. Органы самоуправленія примѣняютъ тѣ или другіе способы канализаціи и ассенизаціи, опираясь на научные авторитеты. Напр., по мысли покойнаго Вирхова, подъ Берлиномъ устроены т. наз. поля орошенія — это пустыри, куда свозятся городскіе отбросы и на которыхъ съ успѣхомъ культивируются огородныя овощи. Этотъ опытъ до сихъ поръ даетъ вполнѣ удовлетворительные результаты въ санитарномъ отношеніи.

Въ интересахъ народнаго здоровья необходимо заботиться о санитарномъ содержаніи города вообще, напр., очищать улицы и площади отъ сора, всякой падали, пыли и т. п.

Еще большее значеніе въ смыслѣ предупрежденія заболѣваній имѣетъ удаленіе за черту города промысловъ, портящихъ воздухъ, загрязняющихъ воду, причиняющихъ безпокойство жителямъ и т. п.

Всѣ перечисленныя заботы лежатъ на органахъ самоуправленія, которымъ законодатель преподаетъ лишь самыя общія указанія, не желая стѣснять общественной дѣятельности въ области самыхъ насущныхъ интересовъ.

Такъ, въ нашемъ Уставѣ медицинской полиціи можно найти указанія „общихъ мѣръ къ охраненію здравія народ-

наго" (Уставъ врачебный, книга II, раздѣлъ 2, Уставъ медицинской полиціи, ст. 620—630). Городская, уѣздная и сельская полиція наблюдаетъ, чтобы на улицахъ, на дорогахъ, на мостахъ и возлѣ оныхъ нигдѣ не было ничего такого, что можетъ заражать воздухъ. Поэтому, городская полиція наблюдаетъ, 1) чтобы улицы противъ каждаго дома были чисты, и нечистоты были отвозимы въ указанныя полиціею мѣста, 2) чтобы вездѣ по сторонамъ улицы были устроены канавки для стоковъ воды и всегда содержались въ надлежащей исправности, 3) чтобы площади во всякое время года были чисты, 4) чтобы на дворахъ не было нечистоты. Чистить улицы, ряды, рынки и прочія мѣста въ городахъ обязаны сами обыватели, а именно каждый противъ своего дома. Въ деревняхъ также каждый хозяинъ долженъ подметать и очищать улицу противъ своего дома точно также, какъ онъ очищаетъ свою избу.

Павшій скотъ нельзя оставлять на площадяхъ, улицахъ, дворахъ и т. п., но слѣдуетъ вывозить на указанныя мѣста и надлежащимъ образомъ зарывать.

Фабрики и заводы, портящіе воздухъ и воду.

Многія фабрики и заводы отбросами своего производства заражаютъ воздухъ и особенно загрязняютъ воду, напр. красильни; одни остатки отъ производства всплываютъ на поверхность воды и заражаютъ воздухъ, другіе портятъ воду, осѣдая на днѣ рѣки, убиваютъ рыбу. Наконецъ гарь, уголь, носящіяся въ воздухѣ, очень вредны для человѣческаго организма.

На санитарную полицію и выпадаетъ обязанность разрѣшать и допускать открытіе фабрично-заводскихъ промысловъ въ томъ или другомъ мѣстѣ на основаніи классификаціи ихъ по степени вреда ихъ для здоровья населенія. Съ этой точки зрѣнія заслуживаетъ вниманія французская практика (loi sur les établissements nuisibles et dangereux). Желающіе открыть фабрику подаютъ мэру заявленіе, съ указаніемъ мѣста будущей фабрики и характера ея производства. Мэръ вывѣшиваетъ объявленіе объ этой просьбѣ на томъ самомъ мѣстѣ, гдѣ предположено открытіе завода. Каждый, считающій данное производство почему-либо вреднымъ для здоровья населенія, можетъ сдѣлать соотвѣтствующее заявленіе, которое разсматривается въ совѣтѣ префекта. Недоволь-

ный состоявшимся рѣшенiемъ можетъ обжаловать его въ государственный совѣтъ (conseil d'état).

Уставомъ о промышленности фабрично-заводской и ремесленной (Св. Зак. Т. XI, ч. II, изд. 1913 г.), ст. 5. городской управѣ предоставляется разрѣшать устройство заводскихъ и иныхъ промышленныхъ заведенiй изъ разряда тѣхъ, которыя, по своей безвредности, м. быть допускаемы въ населенныхъ мѣстностяхъ безпрепятственно. Списокъ такихъ заведенiй, разрѣшенiе которыхъ выходитъ на основанiи сей статьи изъ предѣловъ власти общественнаго управленiя, издается Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенiю съ Министерствомъ Торговли и Промышленности, а въ отношенiи заведенiй вододѣйствующихъ (Уст. Пут. Сообщ. ст. 363, прим. 1) и съ Министерствомъ Путей Сообщенiя.

Фабрикъ и заводовъ, вредныхъ чистотѣ воздуха, въ городахъ и выше городовъ по теченiю рѣкъ и протоковъ строить не дозволяется (Уставъ строительный, ст. 165). Бойни надлежитъ строить внѣ города, не выше онаго по теченiю рѣки или протока, отъ мясныхъ рядовъ особо и содержать ихъ въ чистотѣ (Уставъ врачебный, ст. 657).

Кладбища.

Вопросъ о рацiональномъ устройствѣ и содержанiи кладбищъ есть одинъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ общественной гигiены не только въ нашихъ большихъ городахъ, но и въ мелкихъ провинцiальныхъ городахъ и селахъ.

Издавна законодательства религiозныя занимались вопросомъ о погребенiи умершихъ, причемъ безъ сомнѣнiя играли роль и санитарныя соображенiя, однако послѣднiя получили ясный и самостоятельный характеръ лишь въ позднѣйшее время, тогда какъ раньше законодатель предписывалъ извѣстныя условiя для погребенiя въ цѣляхъ судебно-медицинскихъ (во избѣжанiе скрытiя преступленiя) и ради предупрежденiя погребенiя мнимо-умершихъ.

Заботы санитарной полицiи касаются прежде всего мѣстоположенiя кладбищъ. Въ городахъ погребенiе разрѣшается на разстоянiи не ближе 100 саженъ отъ послѣдняго городскаго жилья. Но города все разрастаются, заключая въ свою черту и кладбища, бывшiя за городомъ. Въ 1871 г. было издано Высочайшее повелѣнiе о закрытiи большинства городскихъ кладбищъ Петрограда, съ запрещенiемъ ихъ расширенiя и обязательствомъ опредѣленiя числа свобод-

ныхъ мѣстъ для погребенія; однако администрація кладбищъ нерѣдко обходитъ это ограниченіе. Тогда-же учреждены были 2 загородныя кладбища (Преображенское и Успенское) по линіи желѣзныхъ дорогъ, вдали отъ городскихъ строеній.

Въ селеніяхъ нашъ законъ дозволяетъ хоронить на разстояніи полуверсты отъ жилищъ, что также часто нарушается, ибо принято хоронить въ частныхъ помѣстьяхъ; въ данномъ случаѣ привходитъ вліяніе обычая, заставляющаго обходить запретъ.

Срокъ погребенія также важенъ для обезпеченія чистоты воздуха и для предупрежденія погребенія мнимо-умершихъ. Въ однѣхъ странахъ, напр., въ Германіи, погребеніе совершается очень скоро послѣ смерти, въ другихъ, напр., у насъ, срокъ длиннѣе. Обычно предписано хоронить умершихъ по истеченіи 3 сутокъ по удостовѣреніи въ смерти (Уст. врачебный, ст. 713).

Во время лѣтнихъ жаровъ срокъ этотъ можетъ быть сокращенъ до однѣхъ сутокъ (Уставъ врачебный, ст. 714).

Относительно предупрежденія погребенія мнимо-умершихъ надо сказать, что наука не выработала еще точныхъ способовъ распознаванія дѣйствительной смерти.

Слѣдуетъ еще упомянуть, что законъ даетъ довольно подробныя указанія, какъ должно совершаться самое погребеніе, для предупрежденія заразы отъ трупнаго разложенія. Статьею 722 Устава медицинской полиціи предписывается зарывать сколь можно глубже, чтобы глубина ямы была не менѣе $2^1/_2$ аршинъ глубиною. Это постановленіе сдѣлано несомнѣнно подъ вліяніемъ требованій науки, рекомендовавшей глубокое зарытіе труповъ, чтобы воспрепятствовать выхожденію могильныхъ газовъ, въ которыхъ видѣли источникъ зараженій и приписывали имъ вредоносное дѣйствіе.

Между тѣмъ, современное состояніе гигіены заставляетъ признать общимъ правиломъ, что законная глубина могилъ черезчуръ велика. Гигіена учитъ, что уровень погребенія труповъ долженъ находиться не ниже самаго высшаго уровня почвенной воды, такъ какъ почвенная вода вытѣсняетъ изъ поръ воздухъ и, такимъ образомъ, пріостанавливаетъ на извѣстное и при томъ довольно долгое время, процессъ окисленія труповъ. Такимъ образомъ, подъ кладбища должно выбирать мѣста возвышенныя, свободныя отъ наводненій и

хорошо провѣтриваемыя. При выборѣ мѣста подъ кладбище необходимо сообразоваться съ характеромъ почвы. Лучшей считается та почва, у которой поры болѣе широки, благодаря чему воздухъ и вода сквозь нихъ свободнѣе циркулируютъ. Между тѣмъ при устройствѣ нашихъ кладбищъ на характеръ почвы не обращается, обыкновенно, никакого вниманія. Единственно, чѣмъ руководствуются при выборѣ мѣста подъ кладбище—это только тѣмъ, чтобы использовать самое плохое мѣсто, не пригодное ни для какихъ другихъ практическихъ цѣлей.

Въ послѣднее время выдвинулся вопросъ о сожженіи труповъ умершихъ, практиковавшемся уже издавна. Главное возраженіе противъ сожженія зиждется на томъ, что послѣднее, нарушая старый обычай, освященный церковью, можетъ возбудить народное недовольство. До сихъ поръ сожженіе труповъ распространено только въ Италіи, гдѣ оно примѣняется съ 1874 года. Противъ кремаціи высказывается духовенство христіанскихъ исповѣданій, въ томъ числѣ и православное.

§ 30. Полиція рынка.

Государство и общество должны придти на помощь отдѣльнымъ лицамъ въ такомъ важномъ для здоровья дѣлѣ, какъ охраненіе безвредности съѣстныхъ припасовъ, такъ какъ способы распознаванія испорченныхъ продуктовъ мало извѣстны и требуютъ нерѣдко спеціальныхъ знаній.

Заботы о предупрежденіи торговли испорченными продуктами выражаются въ постановленіяхъ полиціи относительно мѣстъ продажи, времени ея, чистоты сохраненія продуктовъ. За этимъ наблюдаютъ 2 рода органовъ: 1) правительственная полиція и 2) рыночные смотрители, назначаемые городскими управленіями.

Обезпеченіе доброкачественности предметовъ первой необходимости стоитъ въ зависимости отъ финансоваго и географическаго положенія города; большую роль играютъ окружающія городъ селенія, занятыя производствомъ продуктовъ и снабжающія ими городъ. Налоги на торговлю пищевыми продуктами не должны быть отяготительны. Кромѣ того громадное вліяніе на качество продуктовъ оказываетъ способъ ихъ доставки; для городскаго населенія на первомъ планѣ

стоитъ правильная организація снабженія городскихъ поселеній мясомъ скота для пищи. Въ Россіи въ виду того, что подъѣздныхъ путей еще мало, мясо перевозится не въ готовомъ видѣ, а въ гуртахъ до магистральной линіи, гдѣ скотъ грузится въ вагоны. Но скотъ при перевозкѣ теряетъ въ вѣсѣ, мясо дѣлается хуже, а между тѣмъ расходы по перевозкѣ сильно его удорожаютъ.

Все это ближе всего касается жителей города, почему вопросы эти и подлежатъ рѣшенію органовъ городскаго управленія; лишь самыя общія предписанія можно найти въ Уставѣ медицинской полиціи, въ главахъ II—V. Такъ, полиція, а равно городскія общественныя управленія наблюдаютъ, чтобы нигдѣ не продавались съѣстные припасы не свѣжіе и вредные для здоровья, какъ-то дурной хлѣбъ, гнилое мясо, или рыба, масло, овощи, плоды и т. п. Въ частности относительно болѣе распространенныхъ продуктовъ потребленія существуютъ слѣдующія постановленія. Продаваемый хлѣбъ не долженъ быть сырой или недопеченый. Запрещается продажа мяса скота палаго, или убитаго въ такое время, когда онъ находился въ болѣзненномъ состояніи, или издохшихъ птицъ (Уставъ медицинской полиціи, ст. 663). Запрещается также надувать мясо, чтобы придать ему лучшій видъ.

Въ отвращеніе вреда отъ кондитерскихъ издѣлій, приготовляемыхъ изъ дурныхъ припасовъ и безъ надлежащихъ познаній и должной осторожности при смѣшеніи разныхъ веществъ, входящихъ въ составъ сихъ издѣлій, запрещается пряничникамъ и лавочникамъ продавать кондитерскіе товары, если они на производство сихъ продуктовъ не пріобрѣли права установленнымъ порядкомъ. Запрещается торговля спитымъ чаемъ и чаемъ копорскимъ (Ibidem, ст. 667).

Полиція также должна обращать вниманіе на составъ, изъ коего дѣлаются сосуды, употребляемые для варенія, приготовленія и храненія пищи и питья, чтобы этимъ путемъ продуктамъ не сообщалось вреднаго свойства. Продавцамъ кваса запрещается держать его въ такихъ боченкахъ, къ коимъ придѣланы мѣдные краны (Ibidem, ст. 669).

Борьба съ фальсификаціею.

Въ настоящее время большая часть предметовъ первой необходимости можетъ быть фальсифицирована, т. е. замѣнена другими веществами меньшей цѣнности, или приготовлена въ такомъ расчетѣ, что внѣшній видъ этихъ продуктовъ не соотвѣтствуетъ ихъ содержанію, или составу.

Фальсификація питательныхъ продуктовъ и питей, взлелѣянная корыстолюбіемъ и невѣжествомъ, чрезвычайно опасна для общества и государства, такъ какъ не щадитъ совершенно народнаго здоровья и подрываетъ многія отрасли сельскаго хозяйства и промышленности. Торговецъ, пользуясь отсутствіемъ достаточнаго надзора и карательныхъ законовъ, не брезгая никакими средствами, заполняетъ рынокъ поддѣльными продуктами. Отсутствіе спеціальныхъ, доступныхъ публикѣ лабораторій, испытательныхъ станцій и т. п., непріятная перспектива хожденія по судамъ съ сомнительнымъ исходомъ своего праваго дѣла, дѣлаютъ положеніе потребителя безпомощнымъ.

Опытъ Западной Европы показалъ, что для пресѣченія фальсификаціи пищевыхъ веществъ, необходимы спеціальные законы, контроль и лабораторіи. Должны быть даны ясныя указанія относительно нормальнаго состава отдѣльныхъ продуктовъ и установлены соотвѣтственныя наказанія для народныхъ отравителей.

Борьба съ фальсификаціею имѣетъ свою исторію. Уже въ средніе вѣка въ Германіи городскія власти и цехи устанавливали надзоръ за продажею пищевыхъ продуктовъ, запрещая ихъ фальсификацію. Тѣмъ не менѣе фальсификація практиковалась, причемъ недобросовѣстные торговцы иногда жестоко платились за обманъ. Къ булочникамъ, клавшимъ въ хлѣбъ вредныя для здоровья примѣси, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ примѣнялось слѣдующее традиціонное наказаніе: ихъ сажали въ клѣтку и до трехъ разъ окунали въ рѣкѣ; иногда фальсификатора заставляли съѣсть или выпить продукты своего издѣлія, что часто равнялось смертному приговору.

Съ XVI столѣтія предупредительныя мѣры противъ фальсификаціи пищевыхъ продуктовъ дополняются постановленіями уголовнаго уложенія Карла V и полицейскими распоряженіями германскаго сейма.

Въ XIX столѣтіи, благодаря поразительнымъ успѣхамъ химіи и технологіи, фальсификація пищевыхъ продуктовъ принимаетъ колоссальные размѣры; она угрожаетъ жизни и здоровью гражданъ, причиняетъ имущественный ущербъ и препятствуетъ развитію сельскохозяйственной промышленности; при такихъ условіяхъ фальсификація пищевыхъ продуктовъ получаетъ значеніе общественнаго бѣдствія.

Во второй половинѣ 70-хъ годовъ прошлаго вѣка въ Германіи начинаютъ раздаваться громкія жалобы на фальсификацію, нашедшія откликъ въ рейхстагѣ и побудившія имперскаго канцлера образовать особую комиссію для изученія вопроса и выработки мѣръ противъ фальсификаціи. Жалобы публики нашли полное подтвержденіе въ матеріалахъ, собранныхъ комиссіей. Оказалось, что большая часть пищевыхъ продуктовъ подвергается фальсификаціи, нерѣдко весьма вредной для здоровья.

Дѣйствующій германскій законъ о пищевыхъ продуктахъ и предметахъ потребленія распадается на предписанія предупредительно-полицейскія и уголовно-карательныя. Первыя— заключаются: 1) въ правѣ полицейскихъ чиновъ контролировать торговлю пищевыми продуктами, отбирать пробы и представлять ихъ для изслѣдованія въ испытательныя станціи; и 2) въ полномочіи данномъ императору издавать, съ согласія союзнаго совѣта, распоряженія для охраненія народнаго здравія.

Въ уголовномъ отдѣлѣ закона пополняются пробѣлы прежнихъ узаконеній, назначеніемъ уголовнаго наказанія за приготовленіе и продажу «вредныхъ» для здоровья предметовъ [1]).

И у насъ въ Россіи болѣе или менѣе успѣшная борьба съ фальсификаціею возможна лишь при руководительствѣ правительства и дружномъ содѣйствіи общественныхъ органовъ и частныхъ лицъ. Поддѣлка пищевыхъ продуктовъ должна быть преслѣдуема сурово и безпощадно. Если безпріютнаго и голоднаго нищаго ведутъ въ тюрьму за стянутую съ прилавка булку, то вопіюще несправедливо оставлять разгуливать на свободѣ фальсификатора, который грабитъ потребителя, какъ воръ и покушается на его жизнь, (отравленіемъ организма), какъ профессіональный отравитель.

Вопросъ о фальсификаціи въ русскомъ законодательствѣ совершенно не разработанъ. Главное вниманіе, какъ извѣстно, обращено на борьбу съ продажею припасовъ испорченныхъ, а потому вредныхъ для здоровья. Точнаго опредѣленія за-

---

[1]) Stengel. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Zweiter Band. Freiburg. 1890, S. 152—158.

претной фальсификаціи русскій законъ не даетъ, предоставляя широкое поле для судебной практики.

Дѣйствующимъ Уставомъ медицинской полиціи предписывается обращать бдительное вниманіе на составъ, изъ коего дѣлаются сосуды, употребляемые для варенія, приготовленія и храненія пищи и питья, чтобы оный не сообщалъ имъ вреднаго свойства.

Лишь примѣчаніе 2 къ ст. 258 Устава о промышленности говоритъ о фальсификаціи въ собственномъ смыслѣ, а именно о способахъ выдѣлки искусственнаго масла (т. н. маргарина) и объ условіяхъ дозволенной его продажи.

Коренной недостатокъ нашего дѣйствующаго законодательства заключается въ установленіи наказуемости за фальсификацію лишь при условіи опасности ея для здоровья.

Для дѣйствительнаго обузданія фальсификаціи слѣдуетъ принять принципъ, что всякая фальсификація не должна быть терпима, независимо отъ послѣдствій, вызванныхъ ея обманными дѣйствіями, направленными на эксплоатацію обывателя.

Въ настоящее время внесенъ правительствомъ законопроектъ объ обезпеченіи доброкачественности пищевыхъ продуктовъ на разсмотрѣніе Государственной Думы.

Согласно этого законопроекта воспрещается приготовленіе продажа, храненіе и раздача, хотя бы и безплатная, пищевыхъ и вкусовыхъ продуктовъ и напитковъ: вредныхъ для здоровья, испорченныхъ, недоброкачественныхъ, не соотвѣтствующихъ ихъ торговому обозначенію, или поддѣланныхъ подъ наружный видъ другихъ продуктовъ. Воспрещается изготовленіе, храненіе и продажа продуктовъ и напитковъ, выдѣланныхъ изъ веществъ, полученныхъ отъ животныхъ больныхъ заразными болѣзнями, или растеній и плодовъ, идущихъ въ пищу и зараженныхъ болѣзнями, могущими причинить вредъ здоровью. Наконецъ, воспрещается и изготовленіе и продажа посуды и предметовъ упаковки изъ матеріаловъ, могущихъ сообщить вредныя свойства пищевымъ продуктамъ и напиткамъ, а также и храненіе означенныхъ продуктовъ и напитковъ въ такой посудѣ и упаковкѣ.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Торговли и Промышленности, а въ подлежащихъ случаяхъ и съ Главноуправляющимъ Землеустр. и Землед. или Министромъ Финансовъ, предоставляется воспрещать

нѣкоторые способы изготовленія, добыванія, храненія, укупорки продуктовъ и напитковъ, объявлять списокъ дозволенныхъ искусственныхъ вкусовыхъ средствъ, консервирующихъ и красящихъ веществъ и эссенцій, списки воспрещенныхъ для изготовленія посуды и упаковки матеріаловъ и красокъ; установленія понятія о нормальныхъ продуктахъ и нормы ихъ состава, а въ подлежащихъ случаяхъ и пріемовъ ихъ изготовленія; установленія основныхъ правилъ надзора за изготовленіемъ, храненіемъ и продажею суррогатовъ и т. д.

Въ развитіе положеній этого закона и постановленій Мин. Вн. Дѣлъ земскимъ и городскимъ общественнымъ учрежденіямъ предоставляется составлять въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія.

Такимъ образомъ, новый законъ довольно полно исчерпываетъ вопросъ объ обезпеченіи доброкачественности продуктовъ; кромѣ того, въ дополненіе къ нему будутъ выработаны отдѣльные законы о нѣкоторыхъ продуктахъ, дающихъ наиболѣе простора для злоупотребленій.

Къ числу таковыхъ относятся законопроектъ о виноградномъ винѣ, находящійся уже на разсмотрѣніи Госуд. Совѣта, и законопроектъ о торговлѣ масломъ и его суррогатами, разработываемый въ вышеупомянутомъ комитетѣ по борьбѣ съ фальсификаціей пищевыхъ продуктовъ.

Вторая часть законопроекта устанавливаетъ организацію санитарнаго надзора, причемъ отмѣчается необходимость назначенія достаточнаго числа санитарныхъ агентовъ для обезпеченія дѣйствительности надзора. Санитарный надзоръ распространяется не только на мѣста производства, храненія, продажи и упаковки пищевыхъ и вкусовыхъ продуктовъ и напитковъ, но и на разносный торгъ, а также и на продукты, находящіеся въ пути. Успѣшность надзора за пищевыми продуктами тѣсно связана съ возможностью производства изслѣдованій данныхъ продуктовъ и, въ виду этого, на городскія и земскія самоуправленія въ мѣстностяхъ, съ числомъ жителей свыше 25.000, возлагается обязанность устраивать собственныя лабораторіи или пользоваться для производства изслѣдованій существующими частнымя лабораторіями, которыя признаны будутъ Мин. Вн. Дѣлъ достаточно компетентными для этой цѣли.

Важной мѣрой является немедленное опечатаніе товаровъ, а въ случаѣ надобности, и уничтоженіе вредныхъ для здо-

ровья испорченныхъ или фальсифицированныхъ. Интересно отмѣтить и предоставленіе частнымъ лицамъ права требовать, чтобы санитарный надзоръ отобралъ для изслѣдованія образцы продуктовъ, возбуждающихъ сомнѣніе въ ихъ доброкачественности.

Одновременно съ установленіемъ надзора за производствомъ и продажею пищевыхъ продуктовъ и т. п. въ Имперіи, законопроектъ устанавливаетъ также и надзоръ на таможняхъ за доброкачественностью продуктовъ, привозимыхъ изъ за-границы.

Какъ показалъ опытъ разныхъ странъ, дѣйствительность борьбы съ фальсификаціей обусловливается строгостью наказаній за нарушеніе установленныхъ по этому предмету правилъ, въ виду этого, въ новомъ законопроектѣ кары, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, нѣсколько увеличены противъ существующихъ въ нынѣ дѣйствующихъ постановленіяхъ.

Нельзя только не пожалѣть, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ оставлена прежняя сравнительно невысокая кара.

При установленіи наказанія проводится строгое раздѣленіе между совершеніемъ проступка умышленно или лишь по неосторожности, и въ послѣднемъ случаѣ опредѣляется болѣе легкое наказаніе въ видѣ ареста или денежнаго взысканія, тогда какъ умышленное изготовленіе, продажа и т. д. вредныхъ для здоровья продуктовъ наказуются тюремнымъ заключеніемъ до 6 мѣс. и, кромѣ того, денежнымъ взысканіемъ не свыше 300 р. При вторичномъ проступкѣ наказаніе усиливается (тюремное заключеніе до 1 года). Если слѣдствіемъ проступка будетъ смерть, или тяжкое разстройство здоровья, то виновные подвергаются лишенію всѣхъ особенныхъ правъ и отдачѣ въ арестантскія отдѣленія на срокъ отъ $2^1/_2$ до $3^1/_2$ лѣтъ.

Кромѣ того, суду предоставляется право постановлять о конфискаціи товаровъ и орудій производства, объ опубликованіи приговора въ газетахъ за счетъ осужденнаго, о выставленіи въ принадлежащемъ виновному заведеніи выписки изъ приговора, и, въ случаѣ повторныхъ преступленій, о лишеніи виновника на извѣстный срокъ (отъ 1 до 5 лѣтъ) права производства или продажи означенныхъ продуктовъ.

Сохраненіе чинами надзора профессіональной тайны обусловливается болѣе или менѣе строгой карой за ея нарушеніе.

Новый законопроектъ, при составленіи котораго приняты были во вниманіе и существующія въ заграничныхъ законодательствахъ постановленія, доказавшія уже на практикѣ свою цѣлесообразность, является крупнымъ шагомъ въ борьбѣ съ фальсификаціей, и можно только пожелать скорѣйшаго проведенія его въ жизнь.

Для борьбы со все возрастающею фальсификаціею состоялись два международныхъ конгреса: первый въ Женевѣ въ 1908 г. и второй въ Парижѣ въ 1909 г. Особенно цѣнны постановленія Женевскаго конгреса о наиболѣе вредныхъ суррогатахъ: маргаринѣ и сахаринѣ. Конгресъ постановилъ, чтобы маргаринъ ни въ какомъ случаѣ не подкрашивался подъ масло и не продавался въ однѣхъ лавкахъ съ нимъ, для защиты покупателей отъ обмана.

По вопросу о сахаринѣ конгресъ высказался за полное запрещеніе сахарина въ пищевыхъ продуктахъ.

Парижскій-же конгресъ пошелъ на значительныя уступки въ интересахъ алчныхъ торговцевъ, забывъ, повидимому, что фальсификація въ корнѣ подрываетъ народное здоровье и наноситъ ущербъ добросовѣстной торгово-промышленной дѣятельности. Раздавались голоса различныхъ делегатовъ, доказывавшихъ во всеобщее свѣдѣніе, что фальсификація въ большинствѣ случаевъ неизбѣжна, что она отвѣчаетъ извращенному вкусу потребителей и общимъ экономическимъ условіямъ.

Представители отдѣльныхъ правительствъ, защищая на конгресѣ интересы промышленности и торговли своихъ странъ, доказывали безвредность тѣхъ или иныхъ фальсификаторскихъ пріемовъ.

Конгресъ указалъ предѣлы, отграничилъ дозволенную фальсификацію, которая представляетъ, только обманъ торгово-промышленный, отъ поддѣлокъ, которыя непосредственно угрожаютъ здоровью потребителей.

Съ грустью приходится придти къ выводу, что потребителю, опираясь на авторитетныя постановленія конгреса, можно только требовать, чтобы фальсификаторы излишне не увлекались и не отравляли его сразу слишкомъ крупными дозами примѣсей.

Ядовитыя и сильнодѣйствующія вещества.

При регулированіи торговли ядовитыми и сильнодѣйствующими веществами имѣется въ виду достиженіе двухъ

цѣлей: предупредить возможность отравленія и не стѣснять промышленности излишнею регламентаціею въ виду того, что многіе ядовитые составы употребляются въ нѣкоторыхъ отрасляхъ производства.

Въ нашемъ врачебномъ уставѣ имѣются отрывочныя постановленія, запрещающія употребленіе мышьяковистыхъ красокъ для обоевъ, дѣтскихъ игрушекъ, матерій, конфектныхъ издѣлій и т. п.; воспрещается выдѣлка визитныхъ картъ, обертокъ изъ т. наз. papier nacré (Уст. врач., ст. 670—675).

Вещества ядовитыя и сильнодѣйствующія раздѣлены на 4 разряда, перенесеніе каковыхъ изъ одной категоріи въ другую продоставлено медицинскому совѣту, который долженъ въ семъ случаѣ сообразоваться съ успѣхами химіи и требованіями медицинской полиціи.

Къ первому разряду отнесены ядовитыя вещества, по преимуществу удобныя для употребленія съ злоумышленною цѣлью. Ко второму—вещества ядовитыя и сильнодѣйствующія, употребительныя въ техникѣ и притомъ неудобныя для злоумышленнаго употребленія. Третій и четвертый разряды заключаютъ въ себѣ ядовитыя и сильнодѣйствующія вещества, исключительно необходимыя для фармацевтическаго употребленія; изъ нихъ вещества, привозимыя изъ за-границы и употребляемыя на фабрикахъ и въ аптекахъ, помѣщены въ третьемъ разрядѣ, а въ четвертомъ—вещества туземныя, доступныя всякому и свободно обращающіяся (Уставъ врачебный, ст. 677).

Фабриканты, художники, ремесленники, ученые (химики) могутъ покупать вещества перваго разряда на основаніи особаго свидѣтельства отъ своего начальства, ремесленной управы, цеха или полиціи, причемъ каждая такая покупка заносится въ шнуровую книгу продавца, а также дѣлается отмѣтка о семъ на свидѣтельствѣ (Ibidem, ст. 691—693).

Вещества второго разряда отпускаются покупателю, имѣющему свидѣтельство о благонадежности, или лично извѣстному продавцу, съ занесеніемъ произведенной продажи въ обыкновенныя купеческія книги.

Вещества третьяго разряда, употребляемыя только для врачеванія, дозволяется купцамъ продавать лишь въ аптеки и по каталогамъ или требованіямъ врачей.

Вещества четвертаго разряда, состоящія изъ дико растущихъ и собираемыхъ въ Россіи лѣкарственныхъ средствъ,

въ мѣстахъ ихъ добыванія могутъ продаваться свободно, но въ городахъ и вообще тамъ, гдѣ есть москательныя лавки не иначе, какъ въ эти заведенія (Ibidem, ст. 698).

На ярмаркахъ торговля ядовитыми и сильнодѣйствующими веществами дозволяется безъ всякихъ ограниченій, за исключеніемъ веществъ перваго разряда, которыя могутъ быть продаваемы лишь съ соблюденіемъ вышеизложенныхъ условій.

За соблюденіемъ указанныхъ требованій врачебнаго устава надзираютъ мѣстное медицинское начальство и органы общей полиціи. Въ уѣздныхъ городахъ свидѣтельствованіе лавокъ и магазиновъ можетъ быть производимо, по порученію губернскаго медицинскаго начальства, уѣздными и городовыми врачами (Уставъ врачебный, ст. 702).

§ 31. Мѣры предупрежденія болѣзней.

Нынѣшнее состояніе медицины указываетъ полицейской дѣятельности государства на многія условія общественной жизни, вслѣдствіе которыхъ проистекаютъ болѣзни. Обязанность государства—воздѣйствовать на эти условія и принимать мѣры противъ болѣзней, отъ нихъ происходящихъ.

Одной изъ первыхъ заботъ должно быть предупрежденіе болѣзней въ дѣтскомъ возрастѣ.

1. Болѣзни наслѣдственныя, какъ уже издавна было замѣчено, являются въ видѣ послѣдствій извѣстнаго рода браковъ, вредно вліяющихъ на потомство. Условія, которыя оказываютъ вредъ въ брачномъ союзѣ, выяснены медициною, вслѣдствіе чего законодательство установило нѣкоторыя ограниченія для лицъ, вступающихъ въ бракъ. Надо замѣтить, что законодатель не идетъ въ области брачнаго права самостоятельно, а слѣдуетъ каноническому праву, причемъ отпечатокъ духовнаго характера сохранили положенія объ этомъ вопросѣ даже тѣ законодательства, которыя установили гражданскую форму брака; поэтому, при опредѣленіи вопроса объ ограниченіяхъ брака, надо принять во вниманіе вѣроисповѣданіе лицъ.

Первое условіе—возрастъ супруговъ. Слишкомъ молодой возрастъ брачущихся вреденъ для будущаго потомства, но вмѣстѣ съ тѣмъ слѣдуетъ помнить, что наступленіе половой зрѣлости индивидуально и законодательное опредѣленіе

ея срока трудно. Вотъ почему по русскому закону, наряду съ общимъ срокомъ—18 лѣтъ для мужчинъ и 16 лѣтъ для женщинъ, допускаются исключенія. Въ крестьянскомъ быту ранніе браки составляютъ историческое явленіе; поэтому архіерею предоставлено, въ каждомъ случаѣ особо, разрѣшать вступленіе въ бракъ полугодомъ ранѣе законнаго срока. Съ другой стороны исключенія вызываются племенными особенностями и климатическими условіями; напр., въ Закавказьѣ законный возрастъ туземцевъ для вступленія въ бракъ — 15 лѣтъ для мужчинъ и 13 лѣтъ для женщинъ.

Слишкомъ позднїе браки влекутъ не меньшій вредъ для потомства, почему наше законодательство устанавливаетъ предѣльный брачный возрастъ—80 лѣтъ.

Экспериментальная медицина выяснила, что неблагопріятное вліяніе на потомство оказываетъ и слишкомъ большая разница въ возрастѣ между супругами, но это положеніе, какъ не безспорное, не получило законодательнаго признанія.

Второе условіе, влекущее законодательныя ограниченія, есть болѣзненное состояніе супруговъ. Это условіе столь существенно для здоровья потомства, что вызвало со стороны нѣкоторыхъ врачей требованіе освидѣтельствованія намѣревающихся вступить въ бракъ. Но эта мѣра внесла-бы слишкомъ много стѣсненій и потому не принята законодательствомъ.

Русскій законъ знаетъ одну болѣзнь, препятствующую вступленію въ бракъ—психическое разстройство. Впрочемъ въ этомъ запретѣ главную роль играетъ невозможность для душевно-больного сознательно выразить свою волю при заключеніи брачнаго союза, а не предполагаемый вредъ для потомства.

Въ западныхъ государствахъ этотъ вопросъ поставленъ шире; проектировалось даже запрещеніе брака сифилитиковъ и чахоточныхъ, но подобный запретъ вызвалъ-бы массу неудовольствій и недоразумѣній при проведеніи его въ жизнь.

Третье условіе, ограничивающее брачный союзъ — это принципъ родства и свойства. Физіологія учитъ, что потомство отъ союза между родными получается слабое и психически разстроенное. Однако экспериментальная медицина не даетъ точныхъ указаній для запрета браковъ между родными. Нашъ законъ запрещаетъ браки православныхъ съ родствен-

никами по прямой линіи безусловно, а по боковой—до 5-ой степени родства и свойства.

Католическая религія смотритъ снисходительнѣе на родственные браки, запрещая браки между нисходящими и восходящими, а въ боковыхъ линіяхъ — между братьями и сестрами, между теткою и племянникомъ.

Евангелическо-лютеранское исповѣданіе вноситъ еще болѣе либеральный принципъ, чѣмъ нѣкоторые писатели и объясняютъ тотъ общеизвѣстный фактъ, что въ странахъ съ населеніемъ протестантскимъ болѣе глухонѣмыхъ, чѣмъ въ мѣстностяхъ съ населеніемъ католическимъ.

2. Болѣзни во время родовъ. Въ интересахъ будущихъ поколѣній государственная власть беретъ беременныхъ женщинъ подъ свою особенную защиту, грозя квалифицированнымъ наказаніемъ за оскорбленія женщинъ въ періодъ ихъ беременности, и принимая рядъ мѣръ для огражденія жизни плода. Для этой цѣли государство организуетъ акушерскую помощь населенію и преподаетъ особыя правила, обезпечивающія успѣшную дѣятельность медицинскаго персонала (Уставъ врачебный, ст. 233—251).

3. Необходимо озаботиться и о предупрежденіи болѣзней, происходящихъ отъ дурного вскормленія и воспитанія. Бываютъ случаи, когда матери по тѣмъ или инымъ причинамъ не кормятъ сами своихъ дѣтей. Государство и общество въ такихъ случаяхъ и принимаютъ на себя заботу о младенцахъ, надзирая за отправленіемъ промысла кормилицъ, организуя пріюты—ясли для дѣтей рабочаго класса, открывая воспитательные дома для подкидышей и т. п.

Подрастающее поколѣніе также нуждается въ спеціальныхъ о немъ заботахъ, такъ какъ замѣчено, что многія болѣзни являются слѣдствіемъ неудачно поставленныхъ занятій въ школѣ: неудобная мебель вызываетъ нерѣдко искривленіе позвоночника, дурное освѣщеніе—т. наз. школьную близорукость, плохое питаніе, тѣснота помѣщенія—малокровіе и т. п.

Возникаетъ особая дисциплина—школьная гигіена, которая занимается изученіемъ всѣхъ условій, обезпечивающихъ раціональную постановку школьнаго дѣла вообще, и вырабатываетъ руководящія начала для общественной и государственнной дѣятельности.

§ 32. Заразительныя и повальныя болѣзни. Карантинъ.

Знаменитый ученый, директоръ Пастеровскаго института Э. Дюкло въ своей „соціальной гигіенѣ“ [1]) утверждаетъ что больные оспой, тифомъ, чахоткой, сифилисомъ и т. п. не только заслуживаютъ попеченія здоровыхъ въ силу человѣколюбія, но и требуютъ внимательнаго ухода за собою, какъ очаги заразы, какъ существа опасныя для общества. Забота о нихъ не есть дѣло лишь милосердія, а средство самозащиты цѣлаго общества.

На долю полицейской дѣятельности государства выпадаетъ организація общей системы борьбы съ заразными болѣзнями, т. е. съ тѣми, которыя передаются воздухомъ, водою, прикосновеніемъ и т. п. До сихъ поръ медицина не знаетъ вполнѣ раціональныхъ способовъ ихъ леченія, довольствуясь нерѣдко лишь изоляціею больныхъ, чтобы зараза не распространялась далѣе.

Съ точки зрѣнія современной постановки вопроса о борьбѣ съ эпидемическими болѣзнями интересна Бельгійская санитарная инструкція 1890 года.

Всякій, говоритъ инструкція, кто несетъ нравственную или служебную отвѣтственность за здоровье подчиненныхъ ему лицъ, начальникъ, семьянинъ, обязанъ сообщить о заразительномъ заболѣваніи санитарной полиціи. Послѣдняя, получивъ извѣщеніе, тотчасъ-же должна произвести подробное изслѣдованіе условій жизни и промысловой дѣятельности заболѣвшаго и его окружающихъ, причемъ могутъ быть приняты слѣдующія мѣры: 1. изолированіе больного. Врачъ, убѣдившись въ плохомъ качествѣ помѣщенія больного, вентиляціи и т. п., долженъ употребить всѣ средства убѣжденія, въ крайнемъ случаѣ примѣнить принужденіе, чтобы больной перешелъ въ госпиталь; за недостаткомъ мѣстъ санитарная полиція должна найти изолированный домъ для помѣщенія больныхъ, причемъ должны быть особыя комнаты для каждаго рода заразныхъ болѣзней. Для перевозки больныхъ должны быть спеціальные экипажи. Если признаки контагіозной болѣзни проявятся у обучаю-

[1]) Э. Дюкло. Соціальная гигіена. Переводъ съ французскаго. С.-Петербургъ. 1904.

щагося въ школѣ, то онъ немедленно отсылается домой и принимается назадъ лишь по свидѣтельству врача. Если эпидемія проникаетъ въ самую школу, то занятія прерываются и возобновляются лишь послѣ тщательной дезинфекціи. Слѣдовательно, учебный интересъ долженъ уступить мѣсто заботѣ скорѣйшаго прекращенія эпидеміи. Санитарные органы могутъ воспретить посѣщеніе дома, гдѣ есть умершій, до полной дезинфекціи, также какъ устранить нѣкоторыя религіозныя церемоніи.

2. Сверхъ того должна быть произведена дезинфекція, какъ помѣщенія больного, такъ и всѣхъ находящихся въ его обиходѣ вещей.

Бельгійская инструкція различаетъ 7 родовъ особенно частыхъ эпидемическихъ болѣзней; кромѣ того отдѣльно упоминаетъ о заразномъ воспаленіи глазъ въ школахъ и о родильной горячкѣ.

Каковъ объемъ власти полицейско-санитарныхъ органовъ? Нѣтъ сомнѣнія, что они могутъ добиваться исполненія своихъ предписаній силою. Опасность распространенія эпидеміи такъ велика, а общее здоровье настолько важно, что строгость противъ сопротивляющихся мѣрамъ борьбы съ эпидеміями вполнѣ разумна. Недаромъ въ древности всякій могъ безнаказанно убить лепрознаго больного изъ опасенія зараженія отъ него, а теперь по нашему законодательству за побѣгъ изъ карантина положена смертная казнь, причемъ карантинный стражникъ можетъ безнаказанно убить всякаго, покушающагося перейти карантинную черту.

И у насъ на Руси въ до-Петровскій періодъ московскимъ правительствомъ въ борьбѣ съ эпидеміями были выработаны раціональныя мѣропріятія, выражавшіяся: 1) въ изолированіи зараженныхъ лицъ, помѣщеній и цѣлыхъ районовъ; 2) въ быстромъ погребеніи умершихъ вдали отъ обитаемыхъ мѣстъ и питьевыхъ водъ, и 3) въ дезинфекціи посредствомъ окуриванія, вымораживанія и прогрѣванія всего того, что имѣло соприкосновеніе съ заразой. Какъ правильно отмѣчаетъ проф. Н. Новомбергскій [1]), даже современность, не смотря на колоссальный ростъ естественныхъ наукъ не прибавила новыхъ принциповъ борьбы съ эпидеміями.

[1]) Проф. Н. Новомбергскій: Основы борьбы съ эпидеміями въ до-Петровской Руси. С.-Петербургъ. 1906 г, стр.. 16.

Русскій законъ также возлагаетъ на домохозяина, врача, квартиранта и наконецъ каждое лицо, въ домѣ котораго обнаружится заразительное заболѣваніе, обязанность донести о семъ мѣстному полицейскому начальству для принятія соотвѣтственныхъ мѣръ (Уставъ врачебный, ст. 740—748).

Въ большихъ городахъ ведется у насъ статистика заразныхъ болѣзней: врачи и домохозяева на особыхъ бланкахъ посылаютъ увѣдомленія въ статистическое бюро.

Мѣры для предупрежденія сифилиса.

Въ интересахъ всего человѣчества необходимо принять самыя энергичныя мѣры противъ распространенія сифилиса, какъ очага нравственнаго и физическаго вырожденія. Главное зло сифилиса не въ томъ, что заразившійся имъ болѣетъ, становится неспособнымъ къ труду и совершенно погибаетъ, а въ томъ, что этотъ больной такъ или иначе передаетъ свою болѣзнь десятку другихъ здоровыхъ лицъ и оставляетъ послѣ себя неизгладимый слѣдъ въ лицѣ своего потомства, которое, благодаря своимъ прирожденнымъ недостаткамъ, будетъ распространять зло повсюду. Успѣхи медицины съ каждымъ днемъ открываютъ все болѣе и болѣе безотрадныя картины человѣческихъ бѣдствій отъ сифилиса; сифилисъ имѣетъ огромное общественное значеніе, такъ какъ цѣлый рядъ страданій, поражающихъ человѣческій организмъ, имѣетъ сифилисъ въ качествѣ этіологическаго момента.

Предупредительныя мѣры въ отношеніи сифилиса тѣсно связаны съ вопросомъ регламентаціи промысловаго разврата, какъ главнаго источника зараженій.

Эта регламентація выражается въ организаціи санитарнаго надзора за домами терпимости и т. наз. тайной проституціей.

Первоначально на органовъ полиціи исполнительной было возложено наблюденіе за проститутками ради предупрежденія производимаго ими соблазна. Позднѣе къ этому присоединяются мѣры санитарныя ради огражденія народа отъ распространенія сифилиса. Въ 1843 г. возникли т. наз. врачебно-полицейскіе комитеты въ обѣихъ столицахъ, Вильнѣ, Ригѣ и Нижнемъ-Новгородѣ для медицинскаго освидѣтельствованія проститутокъ.

До 1903 г. въ самыхъ большихъ городахъ дѣйствовали врачебно-полицейскіе комитеты, въ нѣкоторыхъ городахъ—особыя санитарныя комиссіи и наконецъ во многихъ мѣстно-

стяхъ Россіи надзоръ за проститутками всецѣло лежалъ на органахъ общей полиціи.

Проституція составляетъ главнѣйшій источникъ распространенія въ городахъ сифилиса и венерическихъ болѣзней; поэтому установленіе правильнаго врачебнаго надзора за нею является настоятельною необходимостью.

Между тѣмъ надзоръ за проституціей въ современномъ его видѣ даетъ неудовлетворительные результаты, на что обратилъ вниманіе въ 1897 г. Съѣздъ по обсужденію мѣръ противъ сифилиса въ Россіи.

Врачебно-полицейскій надзоръ за проституціей образуетъ собою совокупность полицейскихъ и санитарныхъ дѣйствій. Опытъ показалъ, что представляется полная возможность отдѣленія санитарной части надзора отъ полицейской и возложенія каждой изъ нихъ на отдѣльные органы.

Съ другой стороны, дѣйствующія узаконенія допускаютъ двоякаго рода организацію надзора за проституціей: 1) учрежденіе надзора, при коемъ полицейская и санитарная части его находятся въ вѣдѣніи мѣстной полицейской власти (врачебно-полицейскіе комитеты) и 2) учрежденіе надзора, при коемъ полицейская часть остается въ вѣдѣніи мѣстной полиціи, а завѣдываніе санитарною частью его возлагается на мѣстныя общественныя установленія (земства или городскія общественныя управленія), или на приказы общественнаго призрѣнія, гдѣ таковыя имѣются.

Исходя изъ вышеприведенныхъ соображеній Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ 8 Октября 1903 года было издано новое Положеніе объ организаціи надзора за городской проституціей въ Имперіи.

Въ силу этого Положенія надзоръ за проституціей сосредоточивается въ одномъ учрежденіи—врачебно-полицейскомъ комитетѣ, находящемся въ вѣдѣніи мѣстной полиціи, или-же санитарныя и полицейскія дѣйствія по надзору распредѣляются между двумя учрежденіями, изъ коихъ одно находится въ вѣдѣніи полиціи, а другое—въ вѣдѣніи общественнаго управленія.

Мѣстный губернаторъ постановляетъ, которая изъ двухъ родовъ организацій цѣлесообразна для даннаго города.

Осмотръ проститутокъ производится во всякое время, когда комитетомъ или санитарнымъ бюро (устроеннымъ на средства города или земства) это признано нужнымъ. Въ

случаѣ раздѣленія полицейскихъ и санитарныхъ функцій, санитарное бюро производитъ санитарные осмотры проститутокъ, присылаемыхъ комитетомъ на смотровые пункты, направляетъ въ больницы, ведетъ отчетность, наблюдаетъ за санитарнымъ состояніемъ домовъ терпимости и поднадзорныхъ притоновъ и т. п. [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ нашъ старается открывать тайные очаги заразы. Пользующіеся отъ заразительной болѣзни въ госпиталяхъ допрашиваются, отъ кого заразились, и буде заразившія ихъ женщины окажутся виновными въ непотребствѣ и суть бродящія, подлыя и подозрительныя дѣвки, таковыхъ брать и лечить отъ заразительной болѣзни въ госпиталяхъ. . . Тѣ изъ непотребныхъ женщинъ и дѣвокъ, которыя имѣютъ происходящую отъ ихъ образа жизни заразительную болѣзнь, должны открывать о томъ врачу при самомъ началѣ болѣзни (Уст. о пред. и пресѣч. прест., ст. 158).

Освидѣтельствованіе проститутокъ, производимое въ цѣляхъ борьбы съ сифилисомъ, за послѣднее время вызываетъ сильныя нареканія. Аболиціонисты настаиваютъ на томъ, что насильственный надзоръ за поведеніемъ и здоровьемъ женщинъ есть вещь безнравственная, беззаконная, нарушающая принципъ свободы человѣческой личности и, главное, безцѣльная, такъ какъ регламентированная проституція не предохраняетъ вполнѣ отъ зараженія сифилисомъ. Или дайте совершенно здоровую проституцію и для достиженія этой цѣли подвергайте ее регламентаціи, или-же, если этого нельзя достичь, оставьте ее безъ надзора и предоставьте каждому заботиться о своемъ здоровьѣ. Или должно быть полное оздоровленіе проституціи, или полная ея свобода— вотъ главные аргументы аболиціонизма, вновь высказанные на конференціи въ Брюсселѣ въ 1902 году.

Въ такомъ-же смыслѣ высказался и Первый всероссійскій съѣздъ для борьбы съ торгомъ женщинами и его причинами, происходившій въ Петербургѣ 21—25 апрѣля 1910 г. Резолюція съѣзда гласитъ: „признавая, что врачебно-полицейскій надзоръ за проституціей не достигаетъ цѣли въ санитарномъ отношеніи, закрѣпощаетъ женщинъ въ проституцію, увеличиваетъ число проститутокъ, дѣйствуетъ деморализующимъ

---

[1]) Н. Волковъ. Законы о полиціи. Москва. 1910 г., стр. 309—315.

образомъ на молодежь обоего пола, на все населеніе и на агентовъ надзора, унижаетъ и оскорбляетъ человѣческое достоинство женщинъ, съѣздъ ходатайствуетъ о немедленной отмѣнѣ врачебно-полицейскаго надзора за проституціей и высказывается противъ введенія спеціальнаго надзора только за проститутками съ санитарными цѣлями" [1]).

Но у насъ, гдѣ общественная жизнь только что начинается, распространеніе такого ученія, основаннаго на невѣрныхъ данныхъ и діалектическихъ пріемахъ,—ученія, говорящаго болѣе чувству, чѣмъ уму, можетъ повести къ мѣропріятіямъ, которыя принесутъ громадный, труднопоправимый вредъ всему государству [2]).

Необходимо, воспользовавшись указаніями опыта и критики, видоизмѣнить регламентацію проституціи въ санитарномъ и правовомъ отношеніяхъ, чтобы обезопасить общество отъ нравственнаго и физическаго разложенія и снять съ него упрекъ въ угнетеніи «жертвъ общественнаго темперамента».

Въ тѣхъ-же цѣляхъ огражденія здоровья населенія производятся обязательные осмотры солдатъ, рабочихъ на фабрикахъ и заводахъ, лицъ, забираемыхъ полиціею за бродяжничество и т. п.

Къ сожалѣнію, сельское населеніе Россіи не снабжено достаточными средствами борьбы съ сифилисомъ; проституція въ деревнѣ процвѣтаетъ безпрепятственно, въ виду отсутствія санитарнаго контроля за населеніемъ. Впрочемъ земства прилагаютъ свои усилія для организаціи спеціальныхъ больницъ для сифилитиковъ, но мѣры эти крайне разрознены и охватываютъ лишь отдѣльныя группы деревенскаго населенія. За послѣднее время въ помощь сельской медицинѣ стали снаряжаться еще особые летучіе медико-санитарные отряды, открывающіе временные лечебные пункты, въ наиболѣе нуждающихся въ медицинскомъ пособіи районахъ.

Оспа. Эта болѣзнь была самой распространенной въ XVIII в., уносившей громадное количество жертвъ. Средствомъ борьбы съ нею явилось оспопрививаніе, извѣстное въ древности (въ Китаѣ), но начавшее примѣняться въ Европѣ съ половины XVIII столѣтія. Сначала оспенную матерію

---

[1]) В. Ѳ. Матвѣевъ. Первый всероссійскій съѣздъ для борьбы съ торгомъ женщинами и его причинами. „Трудовая помощь". Іюнь. 1910 г., ст 57.

[2]) Тарновскій. Проституція и аболиціонизмъ. С.-Петербургъ 1888 г. стр. 44.

прививали отъ человѣка къ человѣку, но послѣ открытія англійскимъ врачемъ Дженнеромъ (въ 1796 г.) коровьей лимфы, стали пользоваться ею, вслѣдствіе ея безвредности въ сифилитическомъ отношеніи.

Хотя со времени введенія предохранительнаго оспопрививанія процентъ смертности ощутительно понизился, тѣмъ не менѣе въ средѣ врачей возникло движеніе противъ вакцинаціи, доказывающее, что прививка оспы опасна для человѣческаго организма, какъ передающая другія болѣзни, и въ крайнемъ случаѣ безполезна, такъ какъ оспенный ядъ можетъ иммунизировать организмъ лишь на короткій срокъ. Тѣмъ не менѣе большинство государствъ смотритъ на прививку оспы, какъ на мѣру предупрежденія страшнаго зла, отъ котораго въ прежнее время въ Европѣ гибло до 400.000 человѣкъ ежегодно.

Въ Россіи заботы объ оспопрививаніи начались съ Екатарины II, привившей себѣ и наслѣднику престола оспу для нагляднаго примѣра своимъ подданнымъ.

Оспопрививаніе было поручено Вольному экономическому обществу, которое и до сихъ поръ успѣшно занимается этимъ дѣломъ.

Въ настоящее время оспопрививаніемъ завѣдуютъ земскія учрежденія на основаніи особыхъ правилъ, составляемыхъ медицинскимъ совѣтомъ.

Поясненіе народу пользы отъ привитія оспы возлагается на приходскихъ священниковъ, успѣшная дѣятельность каковыхъ лицъ можетъ быть отмѣчена знаками отличія, ихъ сану присвоенными.

Въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ дѣйствовали т. наз. оспенные комитеты (губернскіе и уѣздные), на которые возлагалось общее руководительство оспопрививаніемъ на мѣстахъ; въ 1865 г. оспенные комитеты закрыты и обязанности ихъ перешли къ земскимъ учрежденіямъ.

Русское правительство по отношенію къ оспопрививанію держится системы поощреній, принимая всѣ возможныя мѣры для распространенія вакцинаціи въ массѣ, настаивая на ревакцинаціи въ случаѣ появленія эпидемій.

Ч у м а, ж е л т а я г о р я ч к а, а з і а т с к а я х о л е р а. Эти болѣзни свирѣпствовали въ древности и въ средніе вѣка, будучи заносимы съ востока, въ виду неудовлетворительныхъ тамъ санитарныхъ условій и скученности населенія. Въ

Меккѣ, Меддинѣ, Дамаскѣ эти болѣзни существовали эндемически, проявляясь, главнымъ образомъ, во время религiозныхъ празднествъ, когда стекалась масса богомольцевъ съ цѣлью поклоненiя мѣстнымъ святынямъ. Въ качествѣ предупредительнаго средства примѣнялась изоляцiя судовъ и лицъ, прибывшихъ изъ зачумленной мѣстности, въ теченiе извѣстнаго срока (первоначально практиковался 40-дневный срокъ обсервацiи „quarantina“, откуда и контрольныя учрежденiя получили названiе „карантинныхъ“).

И нынѣ карантины суть главное средство для предупрежденiя заразы. Въ 1859 г. заключена была международная конвенцiя съ цѣлью содержанiя на общiй счетъ комиссiи врачей въ мѣстахъ подозрительныхъ съ тѣмъ, чтобы врачи своевременно оповѣщали о случаяхъ заразы. Та-же обязанность извѣщенiя отдѣльныхъ правительствъ возложена на консуловъ.

Несомнѣнно, что при устройствѣ карантиновъ надо считаться съ данными опыта, почему сроки карантиннаго задержанiя должны зависить отъ времени инкубацiи болѣзни, которой желаютъ избѣжать.

По уставу о карантинахъ (Уставъ врачебный, ст. 854—1089) для охраненiя государства отъ внесенiя чумы, желтой горячки, азiатской холеры и другихъ особенно опасныхъ по своей заразительности болѣзней, учреждены постоянные карантины, причемъ Министру Внутреннихъ дѣлъ открытъ кредитъ для устроенiя временныхъ карантиновъ тамъ, гдѣ это окажется нужнымъ.

Карантинныя учрежденiя раздѣляются на морскiя и сухопутныя. Въ свою очередь морскiя карантинныя учрежденiя раздѣляются на карантины и карантинныя агентства, а сухопутныя — на сухопутные карантины и карантинныя заставы.

Въ дѣйствiи находятся морскiя карантинныя учрежденiя, а сухопутныя держатся только на готовѣ. Изъ морскихъ карантинныхъ учрежденiй морскiе карантины представляютъ собою полныя карантинныя учрежденiя, такъ какъ пользуются правомъ принимать и очищать суда, людей и товары безъ всякаго ограниченiя, какого-бы рода ни былъ нечистый патентъ судна и какъ-бы ни были неудовлетворительны условiя, въ которыхъ пришло судно.

Карантинныя же агентства (ихъ два класса) выполняютъ только нѣкоторыя обязанности. Карантинныя агентства пер-

ваго класса принимаютъ лишь тѣ суда, которыя могутъ быть очищены во время обсервацiи провѣтриванiемъ и мѣрами гигiеническими; суда-же, требующiя для очищенiя болѣе коренныхъ мѣръ, отправляются въ карантинъ. Карантинныя агентства второго класса функцiонируютъ только для регистрацiи проходящихъ судовъ, пропуская суда лишь съ чистымъ патентомъ и въ состоянiи вполнѣ удовлетворительномъ.

Морскiе карантины состоятъ изъ карантиннаго порта и карантиннаго дома, а сухопутные — только изъ послѣдняго.

Каждый карантинъ раздѣляется на двѣ части: наружную или практическую и сомнительную, или внутреннюю. Наружная часть предназначается для людей, пользующихся свободною практикою, а внутренняя—для людей, товаровъ и проч., подлежащихъ карантиннымъ обрядамъ. Внутренняя часть раздѣляется на 4 квартала: пассажирскiй, товарный, чумный и кварталъ для очищенiя животныхъ. Всѣ карантинныя учрежденiя состоятъ въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, за исключенiемъ Кавказскаго края, чьи карантинныя учрежденiя вѣдаются Министерствомъ Финансовъ. Ближайшiй надзоръ за карантинными учрежденiями возлагается на губернаторовъ и градоначальниковъ, а непосредственное управленiе ввѣряется начальнику округа, въ подчиненiи котораго находятся врачи, капитанъ надъ портами, директоры карантинныхъ домовъ, переводчики и карантинная стража.

При объявленiи страны въ карантинномъ положенiи и вообще въ случаяхъ особой важности для разъясненiя сомнѣнiй и недоумѣнiй и для обсужденiя новыхъ предположенiй созываются въ городахъ, гдѣ есть карантинъ, карантинные совѣты (Уставъ о карантинахъ, ст. 888). Они состоятъ изъ начальниковъ карантиннаго и таможеннаго округовъ, коменданта, начальника городской или уѣздной полицiи, губернскаго врачебнаго инспектора (или врача, гдѣ нѣтъ врачебнаго инспектора), городского головы и кромѣ того не менѣе 6 членовъ, избираемыхъ подлежащими начальствами изъ почетныхъ обывателей, преимущественно купцовъ, ведущихъ заграничную торговлю, врачей, членовъ земскихъ управъ и другихъ должностныхъ лицъ разныхъ вѣдомствъ. Сюда-же приглашаются иностранные консулы и консульскiе агенты въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло касается интересовъ представляе-

мой ими страны. Въ засѣданіи совѣта могутъ приглашаться и эксперты разныхъ отраслей знаній.

Въ случаѣ появленія въ какой-либо мѣстности чумы, азіатской холеры, или желтой горячки, страна эта объявляется въ неблагополучномъ въ отношеніи здоровья, т. е. карантинномъ положеніи.

Россійскія миссіи, консулы и агенты обязаны въ случаѣ появленія въ мѣстахъ ихъ пребыванія признаковъ эпидемическихъ болѣзней немедленно, и, если возможно, по телеграфу увѣдомить о томъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, доводя также о случившемся до свѣдѣнія Министра Иностранныхъ Дѣлъ.

Въ случаѣ-же появленія какой-либо эпидемической болѣзни въ предѣлахъ Россіи, особенно въ пограничныхъ областяхъ Имперіи, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ увѣдомляетъ о семъ Министра Иностранныхъ Дѣлъ для немедленнаго извѣщенія иностранныхъ правительствъ.

Карантинныя мѣропріятія проявляются въ слѣдующемъ:

1. въ требованіи карантиннаго патента у каждаго приходящаго судна;

2. въ исполненіи обрядностей опроса (reconnaissance) и дознанія (arraisonnement), заключающихся въ подробномъ изслѣдованіи состоянія самого судна въ моментъ прибытія въ портъ, просмотра корабельнаго журнала, въ который вносятся случаи заболѣванія въ пути и т. п.;

3. въ принятіи мѣръ гигіеническихъ, если «дознаніе» обнаружило что-либо подозрительное на суднѣ;

4. въ обсерваціи и карантинѣ.

Обсервація заключается въ содержаніи судна, пассажировъ, экипажа, груза подъ надзоромъ, внѣ всякаго сообщенія съ другими судами, лицами и т. п.

Карантинъ состоитъ въ примѣненіи, кромѣ усиленныхъ мѣръ обсерваціи, еще карантиннаго очищенія въ видѣ сожженія, смазки и засыпки негашеною известью, провѣтриванія, омовенія, окурки хлоромъ и т. п.

Карантинный патентъ выдается на печатныхъ бланкахъ по установленной Министерствомъ Внутр. Дѣлъ формѣ карантиннымъ управленіемъ, а гдѣ его нѣтъ—совѣтомъ консуловъ, или консуломъ той державы, которой принадлежитъ судно. Патентъ есть документъ, удостовѣряющій о благополучномъ или неблагополучномъ состояніи здоровья, какъ въ

портѣ, откуда судно вышло, такъ и на самомъ кораблѣ. Патентъ визируется въ каждомъ портѣ, куда заходитъ судно.

Относительно служащихъ въ карантинѣ существуютъ особыя положенія. Съ одной стороны они пользуются въ неблагопріятное время извѣстными льготами, напр., получаютъ двойное жалованье, всякій день ихъ службы тамъ считается за 12 дней службы для пенсіи; съ другой-же стороны служащіе при карантинахъ подвергаются извѣстнымъ ограниченіямъ, необходимымъ для цѣлесообразнаго отправленія ихъ серьезныхъ обязанностей: они не могутъ быть душеприказчиками лицъ, выдерживающихъ карантинъ, не могутъ наслѣдовать по завѣщанію (но могутъ явиться законными ихъ наслѣдниками) сихъ лицъ, не могутъ заключать съ ними торговыхъ сдѣлокъ, контрактовъ и т. п. (Уставъ о карантинахъ, ст. 887).

Существуетъ еще цѣлый рядъ эпидемическихъ заболѣваній, какъ-то дифтеритъ, скарлатина, пятнистый тифъ и др., требующихъ совмѣстныхъ усилій общества и частныхъ лицъ.

Въ зависимости отъ успѣховъ медицинскихъ знаній примѣняются тѣ или другія мѣры противъ распространенія этихъ болѣзней, въ формѣ общихъ наставленій медицинскаго совѣта, повсюду разсылаемыхъ, въ видѣ предохранительныхъ прививокъ и т. п. Вслѣдствіе недостаточной устойчивости новыхъ методовъ леченія, законодатель воздерживается отъ обязательнаго ихъ введенія, указывая лишь на необходимость административной освѣдомленности о распространеніи эпидемій въ странѣ.

При появленіи внутри страны заразительныхъ болѣзней сельская полиція должна извѣщать приставовъ, а послѣдніе исправниковъ и земскихъ врачей. Исправникъ и уѣздный врачъ должны немедленно отправиться на мѣсто для освидѣтельствованія больныхъ, о чемъ посылается донесеніе начальнику губерніи. Если болѣзнь окажется заразительной, то для больныхъ отводятся особыя помѣщенія.

О появленіи въ уѣздѣ эпидемическихъ болѣзней исправникъ сообщаетъ сосѣднимъ исправникамъ для принятія мѣръ предосторожности. Въ дальнѣйшихъ затѣмъ распоряженіяхъ мѣстная полиція руководствуется предписаніями губернскихъ медицинскихъ властей (Уставъ врачебный, ст. 749—760).

§ 33. Организація санитарнаго персонала.

Параллельно съ заботою о предупрежденіи болѣзней современное государство принимаетъ участіе въ дѣлѣ врачеванія болѣзней. Оно выражается съ одной стороны въ заботахъ объ организаціи врачебнаго персонала (врачей, фельдшеровъ, акушерокъ), съ другой-же стороны—въ доставленіи матеріальныхъ средствъ леченія (больницъ, аптекъ, минеральныхъ водъ).

Врачебная помощь.

Въ Россіи медицинская помощь долгое время считалась дѣломъ богоугоднымъ и сосредоточивалась при монастырскихъ больницахъ. Лишь съ XVI вѣка свѣтская власть начинаетъ принимать мѣры для предупрежденія моровыхъ повѣтрій и заразныхъ болѣзней, примѣняя, главнымъ образомъ, изоляцію больныхъ. Первыя попытки введенія медико-полицейскихъ мѣръ были сдѣланы Борисомъ Годуновымъ, а первымъ центральнымъ медицинскимъ учрежденіемъ былъ Аптекарскій приказъ, составленный изъ иноземныхъ врачей и дѣйствовавшій подъ начальствомъ боярина.

При Михаилѣ Феодоровичѣ упоминаются первые полковые врачи и учреждены полевыя аптеки. При Алексѣѣ Михаиловичѣ открыта была большая аптека, получившая названіе «новой», въ отличіе отъ старой, появившейся при Иванѣ IV.

Петръ В., имѣвшій большую склонность къ медицинѣ, старался о развитіи врачебнаго дѣла въ Россіи: онъ выписывалъ иностранныхъ медиковъ, посылалъ молодыхъ русскихъ изучать медицину за-границу, устраивалъ госпиталя и хирургическія училища. Старый Аптекарскій приказъ преобразованъ былъ въ Медицинскую канцелярію, коллегіальное учрежденіе, которое должно было сдѣлаться центральнымъ административно-полицейскимъ учрежденіемъ Имперіи и сосредоточить у себя управленіе всей врачебною частью.

При Екатеринѣ II Медицинская канцелярія замѣнена была Медицинскою коллегіею, при Павлѣ I учреждены были по губернскимъ городамъ врачебныя управы. Но только послѣ организаціи высшаго медицинскаго образованія въ Россіи получилась возможность поставить, при учрежденіи мини-

стерствъ, центральное управленіе медицинской полиціи надлежащимъ образомъ.

Въ настоящее время гражданское медицинское управленіе принадлежитъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ по Управленію Главнаго врачебнаго инспектора. Въ качествѣ совѣщательныхъ учрежденій дѣйствуютъ Медицинскій совѣтъ и Ветеринарный комитетъ.

Мѣстное управленіе въ губерніяхъ сосредоточивается во врачебныхъ отдѣленіяхъ губернскихъ правленій, состоящихъ изъ врачебнаго инспектора, его помощника и фармацевта.

Врачебный инспекторъ является органомъ надзирающимъ за всѣмъ врачебнымъ персоналомъ въ губерніи. Организація врачебнаго персонала предполагаетъ, кромѣ доставленія со стороны правительства возможности получить надлежащее медицинское образованіе лицамъ, желающимъ посвятить себя врачебному дѣлу, еще заботу о томъ, чтобы леченіемъ не занимались лица не свѣдущія.

По общему правилу лица, прошедшія извѣстный курсъ и выдержавшія установленный экзаменъ, получаютъ званіе врача и связанное съ нимъ право врачебной практики. Но слѣдуетъ-ли право врачебной практики ограничить только врачами патентованными—остается до сихъ поръ вопросомъ открытымъ. Въ пользу запрещенія выставляется то положеніе, что среди лекарей-эмпириковъ встрѣчается много невѣждъ и шарлатановъ, эксплоатирующихъ публику.

Но съ другой стороны, противъ монополизаціи спеціалистами права практики выдвигаютъ тотъ доводъ, что дѣйствительная способность къ врачеванію экзаменованныхъ врачей не всегда выше практической способности нѣкоторыхъ эмпириковъ въ виду того, что современная научная терапія также покоится на эмпиризмѣ; затѣмъ опытъ показываетъ, что запретъ содѣйствуетъ нерѣдко рекламѣ и создаетъ особую популярность тѣмъ лицамъ, противъ кого направлено правительственное ограниченіе. Кромѣ того врачи—спеціалисты, пользуясь своимъ привилегированнымъ положеніемъ слишкомъ дорого оцѣниваютъ свои совѣты.

Положительныя законодательства въ значительной степени расходятся между собою по данному вопросу.

Англія допускаетъ полную свободу врачебной практики. Но выступать въ качествѣ эксперта на судъ могутъ лишь

лица, получившія специальное образованіе и принятыя въ одну изъ врачебныхъ корпорацій. Точно также лишь патентованный врачъ можетъ обращаться въ судъ съ требованіемъ уплаты гонорара за леченіе.

Французское законодательство признаетъ два класса врачей: докторовъ медицины и фельдшеровъ (officiers de santé), причемъ послѣдніе могутъ заниматься практикою лишь въ предѣлахъ того департамента, гдѣ сдали экзаменъ, и не имѣютъ права производить трудныхъ хирургическихъ операцій.

Въ Германіи для занятія врачебной практикой необходимо выдержать экзаменъ и получить апробацію; только такія лица признаются государствомъ врачами и могутъ быть призваны къ выполненію оффиціальныхъ функцій Вмѣстѣ съ тѣмъ и другимъ лицамъ не воспрещается врачебная практика, но имъ не можетъ быть поручаемо государствомъ или общиною исправленіе оффиціальной должности по врачебной части; кромѣ того, во избѣжаніе обмана, лишь дипломированные врачи могутъ титуловать себя «докторами» [1]).

Русское дѣйствующее законодательство держится слѣдующихъ требованій. Никто какъ изъ русскихъ подданныхъ, такъ и иностранцевъ, не имѣющихъ диплома или свидѣтельства отъ университетовъ или военно-медицинской академіи, не имѣетъ права заниматься никакою отраслью врачебной или ветеринарной практики въ Россіи (Уставъ врачебный, ст. 220). Медицинскому совѣту представляется право разсматривать, какимъ изъ пріѣзжихъ въ Россію иностранныхъ врачей можно дозволить свободную практику и на какомъ основаніи. Нѣкоторымъ — не иначе какъ послѣ обыкновеннаго испытанія и полученія вслѣдствіе этого ученой степени; другимъ болѣе извѣстнымъ — послѣ словеснаго лишь испытанія (colloquium) въ Медицинскомъ совѣтѣ, наконецъ тѣмъ, которые пріобрѣли себѣ имя въ ученомъ мірѣ, или занимали профессорскія каѳедры въ другихъ государствахъ — безъ всякихъ испытаній, по одному заключенію Медицинскаго совѣта, утвержденному Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ (Ibidem, ст. 221).

Для установленія надлежащаго порядка въ производствѣ

---

[1]) Stengel. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Erster Band. Freiburg. 1890, S. 88—89.

врачебной практики и въ отвращенiе вреда, происходящаго отъ врачеванiя людьми несвѣдующими и не признанными въ Россiи въ медицинскомъ званiи, составляется и издается ежегодно Управленiемъ Главнаго врачебнаго инспектора общiй списокъ или календарь, въ которомъ помѣщаются всѣ врачи, какъ состоящiе на службѣ, такъ и вольнопрактикующiе. Списокъ этотъ разсылается по аптекамъ, обязаннымъ отпускать лекарства по рецептамъ врачей, лишь занесенныхъ въ списокъ.

Запрещается не имѣющимъ званiя доктора или лекаря, или особаго дозволенiя начальства, постоянно заниматься леченiемъ какихъ-либо болѣзней и въ особенности за денежную плату, или для иныхъ собственныхъ выгодъ. Но это запрещенiе не относится къ тѣмъ, которые по необходимости или человѣколюбiю безвозмездно помогаютъ больнымъ своими совѣтами и иными средствами леченiя.

Но обставляя право врачебной практики извѣстными гарантiями, государство требуетъ отъ врачей и выполненiя извѣстныхъ обязанностей. Каждый врачъ, не оставившiй практики, долженъ подъ страхомъ наказанiя являться къ больному по его приглашенiю и оказывать помощь безденежно или за плату. Особенно подробно законъ говоритъ объ обязанностяхъ акушера и повивальной бабки въ отношенiи роженицы (Ibidem, ст. 241—251).

Люди совершенно больные, приходящiе къ врачамъ, поручаются ихъ человѣколюбiю и безвозмездному пособiю. Врачамъ, получающимъ отъ правительства жалованье, запрещается за труды свои требовать платы отъ неимущихъ больныхъ, находящихся въ порученныхъ ихъ надзору части города, уѣздѣ или вѣдомствѣ.

При леченiи малоимущихъ людей врачи обязаны руководствоваться таксою, представляющеюся вполнѣ устарѣвшею для настоящаго времени; такъ напр., докторъ за посѣщенiе въ городѣ получаетъ 30 коп.; лекарь—15 коп.; за кровопусканiе полагается $7^1/_2$ коп., за выдернутiе зуба—15 коп., за промывательное—$7^1/_2$ коп. и т. п.

За производство операцiй опредѣленной платы не указано, но, при добровольномъ по этому поводу соглашенiи, законъ рекомендуетъ довольствоваться скромнымъ вознагражденiемъ (Ibidem, ст. 275).

Въ Россiи о распредѣленiи врачей заботится какъ прави-

тельство, такъ и земство. По распоряженію правительства въ столицахъ, губернскихъ, уѣздныхъ городахъ состоятъ штатные врачебные чины. Въ столицахъ и губернскихъ городахъ кромѣ медицинскихъ членовъ, входящихъ въ составъ врачебныхъ отдѣленій, состоитъ опредѣленное число врачей при полицейскомъ управленіи. Въ каждомъ уѣздѣ полагается уѣздный врачъ, въ каждомъ губернскомъ городѣ—старшая повивальная бабка и нѣсколько младшихъ повивальныхъ бабокъ (Уставъ врачебный, ст. 38, 39).

§ 34. Аптеки.

Правительство регулируетъ аптечное дѣло для того, чтобы населеніе было снабжено хорошими лекарственными средствами и ограждено отъ злоупотребленій.

Западно-европейская практика шла въ этомъ вопросѣ неодинаковымъ путемъ. Въ однѣхъ странахъ аптечное дѣло вручалось спеціалистамъ, выдержавшимъ установленный экзаменъ; въ другихъ—аптека разсматривалась какъ обыкновенное промышленное заведеніе и подчинялась общимъ постановленіямъ промышленнаго устава; самое отправленіе аптечнаго промысла ставилось въ условія торговой конкурренціи со всѣми ея хорошими и дурными сторонами.

Въ Англіи аптекарскій промыселъ свободенъ.

Во Франціи для открытія аптеки необходимо обладать извѣстнымъ образовательнымъ цензомъ и получить правительственное разрѣшеніе.

Въ Германіи къ аптечному промыслу примѣняется концессіонная система, предполагающая наличность многихъ условій. Прежде всего необходимо сдать государственный экзаменъ и получить апробацію (титулъ аптекаря). Затѣмъ для дѣйствительнаго отправленія промысла надо, или пріобрѣсти реальное право на аптеку, или получить полицейскую концессію, каковая дается по соображенію числа существующихъ аптекъ, чтобы предложеніе услугъ не превышало спроса на нихъ [1]). Въ настоящее время раздаются протестующіе голоса противъ концессіонной системы. Указываютъ совершенно справедливо, что такой порядокъ вещей искусственно возвы-

---

[1]) Stengel. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. Band. Freiburg. 1890, S. 58—59.

шаетъ цѣны на лекарственныя средства; далѣе, концессія создаетъ несправедливую привилегію въ пользу лица, получившаго концессію, и наконецъ, предположеніе большей добросовѣстности услугъ концессированныхъ аптекъ не всегда оправдывается на дѣлѣ; нерѣдко, наоборотъ, аптекаря злоупотребляютъ своимъ монопольнымъ положеніемъ, не опасаясь конкурренціи.

Защитники свободы отправленія аптечнаго промысла указываютъ на то, что правильное веденіе аптечнаго промысла можетъ быть обезпечено усиленнымъ контролемъ и установленіемъ строгой кары за злоупотребленія. Поэтому аптекарямъ слѣдуетъ воспретить занятіе врачебной практикою, ибо это вводило бы ихъ въ соблазнъ прописывать дорогія, рѣдко спрашиваемыя лекарства. Въ интересахъ публики, государство устанавливаетъ, какія вещества и въ какомъ количествѣ долженъ имѣть каждый аптекарь; въ противномъ случаѣ аптекаря запасались-бы преимущественно лекарствами, на которыя есть большой спросъ, а не держали-бы трудно сохраняемые и мало ходкіе медикаменты.

Въ Россіи аптеки появились съ XVI столѣтія и составляли первоначально казенную монополію; вольныя аптеки начали учреждаться лишь съ конца XVIII в., съ какого времени начинается и законодательная регламентація аптечнаго промысла.

По дѣйствовавшему до 1912 г. врачебному уставу (ст. 352—407) аптеки могли учреждаться съ разрѣшенія губернатора на основаніи заключенія губернскаго врачебнаго управленія, даваемаго по соображеніи дѣйствительной надобности въ учрежденіи новой аптеки, по мѣстнымъ обстоятельствамъ, народонаселенію и числу находящихся въ томъ городѣ аптекъ. Кромѣ того отъ прочихъ содержателей аптекъ представлялись письменные отзывы на счетъ того, можетъ-ли быть допущено открытіе новой аптеки, безъ ущерба для дѣятельности уже существующихъ аптекъ. Далѣе, желавшій открыть аптеку долженъ пріобрѣсти званіе аптекаря или провизора и имѣть не менѣе 25 лѣтъ отъ роду. Законъ устанавливалъ подробныя правила относительно устройства аптекъ, отпуска медикаментовъ, аптекарской таксы и т. п.

Для открытія сельскихъ аптекъ, сдѣланы были нѣкоторыя облегченія. Содержать такую аптеку могъ и аптекарскій помощникъ; сельскія аптеки обязаны были имѣть лекарственныя

средства по сокращенному каталогу, устройство лабораторій для приготовленія составныхъ веществъ при нихъ не обязательно. Сельскія аптеки открывались не ближе 7 верстъ отъ существующихъ вольныхъ (нормальныхъ) аптекъ и другъ отъ друга съ разрѣшенія губернатора. Наблюденіе за выполненіемъ всѣхъ предписаній врачебнаго устава возложено на врачебныя отдѣленія губернскихъ правленій, а высшій надзоръ предоставленъ Управленію Главнаго врачебнаго инспектора.

За послѣднее время аптечная монополія начала вызывать усиленныя нареканія, стали не безъ основанія указывать, что существующая аптечная монополія затрудняетъ оказаніе фармацевтической помощи сельскому населенію и крайне тормозитъ дѣятельность земствъ и городовъ въ дѣлѣ организаціи медицинскихъ услугъ.

Противники аптечной концессіи указываютъ на тотъ ненормальный фактъ, что выдержавшій экзаменъ на провизора не имѣетъ права открыть аптеку, т. е. заняться своимъ дѣломъ.

За существующія аптеки плотятъ огромныя деньги, на которыя надо выручить процентъ; поэтому-то всѣми способами происходитъ выжиманіе денегъ изъ кармана больного обывателя. Пресловутая-же акуратность аптекарскихъ услугъ не есть вовсе непремѣнное слѣдствіе монополіи, а обусловливается надлежащимъ медицинскимъ надзоромъ; гдѣ его нѣтъ, тамъ возможны злоупотребленія.

Идя на встрѣчу общественному мнѣнію и указанію опыта Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ выработанъ новый аптекарскій уставъ, утвержденный 12 Февраля 1912 г.

Законъ вноситъ существенныя измѣненія въ дѣйствовавшую понынѣ систему привилегій, значительно ослабляя ихъ въ пользу развитія общественной фармаціи. Главнѣйшія особенности закона сводятся къ слѣдующему: аптеки дѣлятся на два разряда. Перворазрядныя (нормальныя) учреждаются въ городскихъ центрахъ, второразрядныя (сельскія, упрощенныя)—въ селахъ, мѣстечкахъ.

Выборъ кандидата на открытіе новой аптеки принадлежитъ мѣстному начальству, которое отдаетъ преимущество административнымъ установленіямъ, затѣмъ городскимъ и земскимъ учрежденіямъ, врачебно-санитарнымъ и благотворительнымъ обществамъ, въ кругъ дѣятельности которыхъ

входятъ задачи охраненія народнаго здравія и, наконецъ, фармацевтамъ.

Фабрики, лабораторіи и особыя отдѣленія химическихъ заводовъ для изготовленія фармацевтическихъ препаратовъ могутъ открываться лишь магистрами фармаціи, родъ торговли ихъ исключительно оптовый. Открытіе аптекарскихъ магазиновъ разрѣшается аптекарскимъ помощникамъ, предметами торговли могутъ быть лишь готовыя врачебныя средства. Приготовленіе и смѣшеніе медикаментовъ, равно какъ и изготовленіе лекарствъ, прописанныхъ врачами, строго возбраняется.

§ 35. Минеральныя воды.

Особый видъ лечебныхъ средствъ представляютъ собою минеральныя воды.

Первыя достовѣрныя свѣдѣнія о Кавказскихъ минеральныхъ водахъ относятся къ царствованію Петра I, который послалъ на Кавказъ своего лейбъ-медика Шобера для изслѣдованія цѣлебныхъ водныхъ источниковъ.

Но піонерами признанія за Кавказскими водами ихъ терапевтическаго значенія и даже создателями первыхъ бальнеотерапевтическихъ приспособленій явились солдаты 16-го егерскаго полка, которые купались въ теплыхъ водахъ Горячей горы, сперва замѣняя ими баню, а затѣмъ и съ лѣчебною цѣлью.

Слава о Кавказскихъ водахъ начала быстро распространяться съ 1793 года, когда Пятигорскую группу посѣтилъ извѣстный ученый Палласъ.

Въ 1798 году, для констатированія значенія Кавказскихъ минеральныхъ водъ, медицинская коллегія отправила на Кавказъ для изслѣдованія штабъ-лекаря Левенецъ и аптекаря Кернера, которые и донесли о полезныхъ для врачебнаго дѣла свойствахъ водъ. Этимъ было оффиціально признано за Кавказскими минеральными водами ихъ общественное значеніе. Съ этихъ-же поръ начинаются и мѣропріятія правительства по организаціи управленія Кавказскими водами и ихъ благоустройству.

Въ 1885 году изданы общія правила объ охранѣ минеральныхъ источниковъ. Естественные источники могутъ быть объявлены имѣющими общественное значеніе: 1) если, по

заключенію Медицинскаго совѣта, они имѣютъ важное лечебное значеніе по своему составу и цѣлебнымъ свойствамъ, а также по устроеннымъ приспособленіямъ для больныхъ; 2) если по заключенію Горнаго совѣта имѣютъ постоянно обезпеченный притокъ воды въ достаточномъ количествѣ Уст. врачебный, ст. 341).

Для такихъ источниковъ устанавливаются округа охраны; въ немъ запрещаются буровыя и подземныя работы для увеличенія притока воды и иного ея распредѣленія, безъ разрѣшенія горнаго начальства. Въ интересахъ правильной эксплоатации минеральныхъ источниковъ могутъ быть закрываемы фабрики, колодцы, снесены зданія, запрещена рубка лѣса, причемъ собственники вознаграждаются какъ при экспропріаціи, по Высочайшимъ указамъ.

Согласно ст. 5. Высочайше утвержденнаго 24 Апрѣля 1914 г. Положеніе о санитарной и горной охранѣ лечебныхъ мѣстностей [1]) правительственныя и общественныя учрежденія, а равно и частныя лица, ходатайствующія о признаніи общественнаго значенія за лечебными мѣстностями, находящимися въ ихъ вѣдѣніи, заявляютъ о томъ мѣстному Губернатору съ представленіемъ всѣхъ необходимыхъ свѣдѣній, указываемыхъ правилами, установленными на сей предметъ М. Внутр. Д. по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами.

Практикуются двѣ системы эксплоатаціи водъ: 1) завѣдываніе ими правительствомъ при посредствѣ особыхъ директоровъ, или коммисаровъ или 2) отдача водъ въ арендное содержаніе компаніямъ, причемъ правительство сохраняетъ за собою право надзора. Послѣдняя система примѣняется, напр., къ Друскеникскимъ минеральнымъ водамъ, состоящимъ въ завѣдываніи акціонернаго общества, которое обязуется сохранить за заведеніемъ этихъ водъ его врачебное назначеніе (Уставъ врачебный, ст. 332).

Въ Январѣ м. 1915 г. состоялся съѣздъ по улучшенію отечественныхъ лечебныхъ мѣстностей, поставившій себѣ цѣлью возможно широкое использованіе естественныхъ цѣлебныхъ богатствъ государства и спеціальную охрану цѣлебныхъ источниковъ въ геологическомъ и гидрологическомъ отношеніяхъ.

---

[1]) Собраніе узаконеній и распоряженій правительства 6 Мая 1914 г. № 105, ст. 1212.

§ 36. Больницы.

Больницы въ Россіи первоначально возникли на благотворительной почвѣ, монастырское духовенство устраивало больницы на доброхотныя пожертвованія міряпъ. Впослѣдствіе больничное дѣло обратило на себя вниманіе правительства, и съ царскаго періода начинаются заботы о распространеніи больницъ по большимъ центрамъ; но осуществленіе правительственныхъ предположеній было выполнено лишь при Петрѣ I, построившемъ въ 1706 г. на Яузѣ госпиталь съ медицинскою при немъ школою, отданный въ вѣдѣніе духовенства. Вмѣстѣ съ тѣмъ Петръ возложилъ на городовые магистраты обязанность устраивать въ городахъ госпитали для увѣчныхъ, сирыхъ и убогихъ. Но устроеніе больницъ шло крайне медленно, вслѣдствіе недостатка въ личныхъ и матеріальныхъ средствахъ.

Екатерина II возложила на приказы общественнаго призрѣнія обязанность учреждать больницы.

Въ настоящее время существуютъ казенныя, общественныя и частныя больницы.

Большая часть больницъ находится въ вѣдѣніи городскихъ и земскихъ учрежденій; лишь нѣкоторые спеціальные типы больницъ (напр. для душевно-больныхъ), какъ слишкомъ дорого стоющіе, содержатся на правительственныя средства и устраиваются въ большихъ центрахъ, обслуживая громадные районы. Но и въ этомъ отношеніи за послѣднее время дѣятельность земствъ является восполняющею; нѣкоторыя земства озаботились устройствомъ земскихъ больницъ для умалишенныхъ.

———

Глава IX.

Строительная полиція.

§ 37. Задачи строительной полиціи.

Здоровыя, свѣтлыя, просторныя, безопасныя и притомъ недорогія помѣщенія — вотъ тотъ идеалъ квартирнаго вопроса, къ которому стремятся всѣ наиболѣе культурныя страны. Едва-ли приходится говорить въ настоящее время объ огромномъ вліяніи благоустроенныхъ жилищъ на физическое и моральное здоровье населенія; даже наиболѣе консервативно настроенные умы признаютъ весь ужасъ современныхъ квартирныхъ условій для громадной массы трудящагося люда. Тѣмъ не менѣе квартирный вопросъ продолжаетъ выступать темнымъ пятномъ на общемъ фонѣ соціальнаго прогресса, настоятельно требуя повсемѣстно скорѣйшаго удовлетворительнаго его разрѣшенія.

Строительною полиціею (Baupolizei) и называется совокупность мѣръ, которыя имѣютъ цѣлью обезпечить прочность и красоту зданій, охранить ихъ отъ пожаровъ, сдѣлать ихъ здоровыми, распредѣлить ихъ по опредѣленному внѣшнему плану, облегчающему сношенія, устранить возможный вредъ отъ промышленныхъ зданій и согласовать интересы сосѣдей-домовладѣльцевъ [1]).

Необходимость строительной полиціи вызывается невозможностью для частныхъ лицъ предупредить опасности, проистекающія отъ неправильно выведенныхъ построекъ. Такая невозможность является прежде всего по отношенію къ общественнымъ зданіямъ, наблюденіе за постройкою и охраненіе которыхъ не подъ силу частнымъ лицамъ.

---

[1]) Проф. И. Т. Тарасовъ. Очеркъ науки полицейскаго права. Москва. 1897 г., стр. 281.

Первоначально старались предупредить опасности, могущія произойти отъ паденія зданія; затѣмъ къ этому присоединилось наблюденіе за принятіемъ мѣръ предосторожности противъ пожара и наконецъ въ послѣднее время стали обращать вниманіе на то, чтобы постройки удовлетворяли элементарнымъ гигіеническимъ условіямъ.

§ 38. Органы строительной полиціи.

Въ Россіи изстари вызывались изъ за-границы архитекторы для возведенія общественныхъ зданій, церквей, дворцовъ, и т. п. Сохранилось извѣстіе, что существовалъ даже особый „Каменный приказъ", но ближайшія его функціи невыяснены.

Петръ I учредилъ должность генералъ-архитектора, издалъ правила о возведеніи въ городахъ построекъ и наблюденіе за выполненіемъ оныхъ возложилъ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ на полиціймейстерскія канцеляріи, при которыхъ состояли особые архитекторы для наблюденія за городовыми работами. Адмиралтействъ-коллегіи поручено было строеніе портовъ, гаваней и принадлежащихъ къ нимъ зданій.

При Аннѣ Іоанновнѣ возникаетъ „комиссія о строеніи", поставленная подъ вѣдѣніе Кабинета, и получившая инструкцію—создать для всѣхъ строеній Петербурга, казенныхъ и частныхъ, планы, при составленіи коихъ принять во вниманіе предупрежденіе опасностей отъ огня. Вмѣстѣ съ тѣмъ эта комиссія должна была начертать инструкцію для органовъ исполнительной полиціи относительно наблюденія за выполненіемъ правилъ о постройкахъ.

При Екатеринѣ II было предположено учредить центральную комиссію и каменный приказъ для завѣдыванія строительною частью всѣхъ городовъ, но затѣмъ по учрежденію о губерніяхъ строенія казенныя и общественныя указано вѣдать Казеннымъ Палатамъ.

При Александрѣ I восполненъ былъ главный недостатокъ—отсутствіе подготовленныхъ спеціалистовъ-техниковъ—учрежденіемъ Института путей сообщенія и Инженернаго училища; дѣло строительной полиціи возложено было на Министерство Полиціи, а съ 1813 года передано въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, при которомъ учрежденъ Строительный Комитетъ съ подчиненными ему строи-

тельными экспедиціями въ городахъ. Этотъ Строительный Комитетъ дѣйствовалъ до 1832 года, когда вся строительная часть гражданскаго вѣдомства передана была въ „Главное Управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій"; Комитету были подвѣдомствены губернскія и уѣздныя строительныя и дорожныя ко миссіи.

Въ 1865 году произошла реорганизація учрежденій строительной полиціи, учрежденъ былъ „Техническо-строительный Комитетъ" при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, строительныя и дорожныя комиссіи закрыты, а вмѣсто нихъ въ составѣ губернскихъ правленій учреждены „строительныя отдѣленія", состоящія изъ инженера, архитектора и нѣсколькихъ техниковъ. Строительныя отдѣленія въ тѣхъ городахъ, гдѣ не было введено городовое положеніе 1870 года, завѣдуютъ строительною частью какъ казенныхъ, такъ и частныхъ зданій, въ городахъ-же, въ которыхъ введено городовое положеніе, строительныя отдѣленія имѣютъ надъ общественными и частными постройками только общій техническій надзоръ; утвержденіе-же плановъ и фасадовъ частныхъ домовъ, выдача разрѣшеній на перестройки и наблюденіе за правильнымъ исполненіемъ построекъ принадлежитъ городской управѣ. При этомъ городская дума уполномочена издавать обязательныя постановленія объ устройствѣ и поправкахъ, содержаніи кровель, печей, дымовыхъ трубъ, о порядкѣ содержанія въ санитарномъ отношеніи фабричныхъ заведеній, бань и боень.

Правила о постройкахъ въ селеніяхъ опредѣляются мѣстными постановленіями земскихъ собраній, которыя однако ни въ чемъ не должны противорѣчить дѣйствующимъ законамъ.

§ 39. Зданія казенныя и частныя, городскія и сельскія.

Въ Строительномъ уставѣ (Т. XII, ч. I, изданіе 1900 года, прод. 1912, сводн. 1913 г.г.), въ раздѣлахъ II—V помѣщены правила о постройкѣ зданій казенныхъ, общественныхъ, въ особенности церквей, торговыхъ и промышленныхъ заведеній.

Всякаго рода постройки производятся не иначе, какъ подъ наблюденіемъ архитекторовъ или лицъ, получившихъ установленныя свидѣтельства отъ Техническо-строительнаго комитета (Уставъ строительный, ст. 35).

Казенныя и общественыя зданія.

Изъ общественныхъ и казенныхъ зданій строительный уставъ даетъ опредѣленія относительно постройки тюремъ, карантинныхъ зданій, православныхъ церквей, молитвенныхъ домовъ раскольниковъ, христіанскихъ церквей иностранныхъ исповѣданій, мечетей, синагогъ.

При построеніи православныхъ церквей предписано представлять планы и фасады, кромѣ органовъ строительной полиціи, на предварительное разсмотрѣніе духовныхъ властей. Епархіальными архіереями разрѣшается постройка и ремонтъ церквей въ городахъ и церковныхъ сооруженій въ монастыряхъ. Разрѣшеніе Св. Синода испрашивается при постройкѣ или перестройкѣ: 1) церквей въ столицахъ, 2) церквей древнихъ, или замѣчательныхъ по зодчеству, или историческимъ воспоминаніямъ, 3) церквей, на ремонтъ коихъ испрашиваются суммы изъ Св. Синода (строительный уставъ, ст. 91).

Фасады церквей и молитвенныхъ домовъ въ Петроградѣ представляются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ на благоусмотрѣніе Государя (Ibidem, ст. 94).

Устроеніе домовыхъ церквей разрѣшается епархіальными архіереями, а въ столицахъ—Св. Синодомъ.

При построеніи церквей иностранныхъ христіанскихъ исповѣданій, равно какъ синагогъ и мечетей, требуется предварительное разрѣшеніе департамента духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій.

Частныя городскія постройки.

Въ городахъ всѣ частныя постройки должны сообразоваться съ общимъ утвержденнымъ планомъ города, причемъ каждое частное зданіе можетъ быть воздвигнуто не иначе, какъ по предварительномъ разрѣшеніи городской управы, которая, разсматривая планъ и фасадъ частнаго зданія, даетъ разрѣшеніе только въ томъ случаѣ, если предполагаемое зданіе удовлетворяетъ всѣмъ требованіямъ строительнаго устава. Въ рядѣ статей (192—206) даются особыя указанія для возведенія городскихъ построекъ. Напр., каменныя зданія длиною болѣе 12 саженъ должны на капитальныхъ стѣнахъ имѣть брандмауеры; внутри дворовъ каменныя зданія располагать одно отъ другого не ближе 2 саженъ, снаружи каменныхъ домовъ не дѣлать деревянныхъ пристроекъ. Деревянныя постройки дозволяются въ видѣ исключенія, съ особыми ограничительными условіями. Деревянные дома должны

быть располагаемы съ соблюденіемъ 4-хъ саженнаго разрыва отъ лѣвой границы двора и 2-хъ саженнаго разрыва отъ задней границы. Жилыя и нежилыя деревянныя постройки должны быть длиною не болѣе 20 саженей.

Торговыя бани въ городахъ надлежитъ строить близъ воды и въ удобныхъ мѣстахъ, чтобы городскимъ постройкамъ не было отъ нихъ опасности.

Ради обезпеченія гигіеническихъ условій и предупрежденія опасностей для жизни и здоровья, строительный уставъ преподаетъ рядъ обязательныхъ правилъ относительно огражденія балконовъ перилами, просушки и оштукатуриванія стѣнъ; устанавливаетъ нормальную высоту возводимыхъ зданій (не выше ширины улицы), высоту комнатъ, говоритъ о фундаментахъ, мансардныхъ помѣщеніяхъ, пристройкахъ и т. п.

Сельскія постройки.

Для зданій сельскихъ строительный уставъ указываетъ имѣть въ виду правильность расположенія селенія, устроеніе въ немъ улицъ и площади, а для предупрежденія опасности отъ огня располагать дома гнѣздами (отъ 2—8 дворовъ); точно указана также ширина проулковъ, которая должна быть оставлена между гнѣздами (6 саженъ), равно какъ самая планировка всѣхъ зданій вообще.

Бани, кузницы, сушильни для фруктовъ должны строиться поближе къ водѣ, на берегахъ рѣкъ, овраговъ, при колодцахъ и т. п.

Планы на устройство селеній составляются уѣздными земскими управами, по соглашенію съ мѣстными земскими начальниками (Уст. строит., ст. 229).

Общій надзоръ за соблюденіемъ правилъ строительнаго устава возлагается на городскія и земскія учрежденія по принадлежности и на органовъ общей полиціи. Послѣдняя въ особенности наблюдаетъ, чтобы зданія, представляющія опасность для жизни и здоровья, были поправлены или уничтожены, причемъ полиція управомочена сама принимать необходимыя мѣры къ устраненію обнаруженнаго упущенія, если самъ владѣлецъ не исполнитъ обращенныхъ къ нему требованій.

Нынѣ дѣйствующій строительный уставъ (изд. 1900 г.) отличается сравнительною краткостью, въ немъ всего 242 статьи, тогда какъ въ прежнемъ (изд. 1857 г.) было 532.

Всѣ наиболѣе специальные вопросы, какъ касающіеся чисто технической стороны дѣла, опущены, чтобы не заключать строительное дѣло въ неподвижныя рамки, а дать возможность развиваться ему сообразно все возрастающимъ успѣхамъ строительнаго искусства.

Глава X.

Мѣры обезпеченія народнаго продовольствія.

§ 40. Вопросъ о народномъ продовольствіи на Западѣ.

Съ развитіемъ сельско-хозяйственной культуры рѣзкія колебанія въ урожайности земледѣльческихъ продуктовъ уменьшаются, но тѣмъ не менѣе частные неурожаи случаются въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ. Къ числу важнѣйшихъ обязанностей государства и необходимо отнести вопросъ о средствахъ прокормленія населенія въ такіе тяжкіе для него періоды.

Неурожай или даже плохой сборъ хлѣбовъ вслѣдствіе засухи, дождей, хлѣбныхъ болѣзней и т. п. является обыкновенно ближайшею причиною дороговизны. Вліяніе вздорожанія предметовъ первой необходимости ощущается въ физическомъ, экономическомъ, нравственномъ и государственномъ отношеніяхъ. Болѣзни, паденіе заработной платы, развратъ и раздраженіе противъ имущихъ, наконецъ возможность открытаго возмущенія и насильственнаго добыванія средствъ пропитанія — вотъ обычные спутники дороговизны, противъ которыхъ государство должно энергично бороться.

Мѣры, направляемыя къ обезпеченію народнаго продовольствія, имѣютъ свою исторію. Первоначально исходили изъ того ложнаго предположенія, что дороговизна порождается единственно интересами торговли хлѣбомъ и промышленности. Въ этотъ періодъ, вслѣдствіе отсутствія развитія хлѣбной торговли и правильно организованныхъ путей сообщенія, источникомъ удовлетворенія потребности въ хлѣбѣ являлось исключительно собственное производство. Уродился хорошо хлѣбъ—и населеніе беззаботно плодится и множится, хлѣбъ

ніетъ за ненадобностью и неумѣніемъ сберечь или переработать его; оказался неурожай — настаетъ голодъ со всѣми его тяжкими послѣдствіями: вымираютъ семьи, даже населенія цѣлой мѣстности, такъ какъ нѣтъ подвоза хлѣба, а сокращеніе потребленія возможно лишь въ весьма ограниченномъ размѣрѣ. Такая чередующаяся смѣна изобилія и голода продолжается до тѣхъ поръ, пока благодаря усовершенствованнымъ средствамъ сообщенія, не завяжутся правильныя торговыя сношенія между отдѣльными мѣстностями, могущими помогать одна другой въ неурожайные годы.

Вслѣдствіе подобнаго положенія вещей, въ теченіе среднихъ вѣковъ на первомъ планѣ практиковалось запрещеніе вывоза хлѣба, такъ какъ такимъ образомъ расчитывали обезпечить изобиліе хлѣба внутри страны и, по возможности, предохранить ее отъ голода. Каждая провинція представляла изъ себя, по крайней мѣрѣ относительно хлѣбной торговли, замкнутое цѣлое, предоставленное своимъ силамъ, своей судьбѣ, такъ какъ въ случаѣ голода сосѣднія мѣстности отдѣлялись отъ нея словно каменною стѣной, запрещеніемъ вывоза хлѣба изъ боязни голодать самимъ. Укоренившійся въ народѣ враждебный взглядъ на хлѣбныхъ торговцевъ, какъ извлекающихъ наживу на счетъ жизни и здоровья своихъ ближнихъ, принимался и правительствомъ, и оно вооружалось противъ хлѣботорговцевъ, издавало разныя стѣснительныя постановленія, имѣвшія въ виду охраненіе населенія отъ его эксплоататоровъ. Отсюда — таксы на хлѣбъ и всѣ обременительныя правила, которыми опутывались продажа и покупка хлѣба, запрещеніе скупокъ хлѣба и вывоза его изъ даннаго района.

Вслѣдствіе естественной реакціи противъ такой чрезмѣрной регламентаціи всего хлѣбнаго дѣла, постепенно пріобрѣтаетъ силу сознаніе благодѣтельнаго вліянія свободы хлѣбной торговли. Государственная власть во имя блага отдѣльныхъ мѣстностей, какъ частей одного и того-же политическаго цѣлаго, уже стремится къ облегченію передвиженія хлѣба, регулируетъ или устраняетъ внутреннія пошлины, улучшаетъ пути сообщенія и, такимъ образомъ, постепенно на всемъ пространствѣ подвѣдомственной территоріи ослабѣваетъ господство мѣстной физической силы.

Мало по малу, всѣ стѣснительныя для свободнаго развитія хлѣбной торговли мѣры, правительство оказывается

вынужденнымъ отмѣнить. Участіе въ международномъ обмѣнѣ различныхъ частей свѣта дѣлаетъ возможнымъ покрывать недочеты во внутреннемъ урожаѣ однѣхъ странъ избыткомъ производства другихъ.

Но со временемъ появляется убѣжденіе, что свобода торговли есть всетаки лишь отрицательная мѣра; возникаетъ потребность въ созданіи разумной, обдуманной системы мѣръ для борьбы съ послѣдствіями неурожая, что приводитъ уже къ положительнымъ мѣрамъ—обезпеченію населенія хлѣбными запасами, денежными капиталами, облегченіемъ сношеній при непремѣнномъ предположеніи тѣснѣйшей связи между условіями хлѣбной промышленности и всею системою обезпеченія народнаго продовольствія.

Вопросомъ о народномъ продовольствіи интересовались уже издавна въ литературѣ.

Первый по времени полиціистъ Деламаръ въ 5-ой книгѣ своего обширнаго трактата (Traité de la police), послѣ подробнаго обзора положенія продовольственнаго вопроса съ древнѣйшихъ временъ, доходитъ до современныхъ ему французскихъ неурожаевъ и съ особою обстоятельностью останавливается на голодѣ 1709 года, когда Деламаръ былъ назначенъ правительственнымъ комисаромъ для принятія мѣръ къ облегченію посѣтившаго Францію народнаго бѣдствія. Мѣры эти носятъ отпечатокъ чисто полицейскій — борьба со скупщиками, запрещеніе вывоза хлѣба за-границу, описи хлѣба, такса зернаваго и печенаго хлѣба, ввозъ изъ плодородныхъ провинцій въ голодающія при посредствѣ правительственныхъ чиновниковъ, запретъ употреблять хлѣбъ въ другія отрасли хозяйства, напр. на производство пива, водки— вотъ въ общемъ тѣ мѣры, которыя предлагались и проводились Деламаромъ въ жизнь въ качествѣ уполномоченнаго отъ правительства лица.

Нельзя не указать и на блестящіе діалоги о торговлѣ зерномъ аббата Галіани, написанные въ моментъ наибольшаго увлеченія тооріею физіократовъ. Уже 135 лѣтъ тому назадъ Галіани старался отрезвить общество отъ односторонняго пристрастія къ теоріи физіократовъ вообще и въ частности указать на гибельность полной свободы торговли хлѣбомъ для Франціи, страны ввоза хлѣба по преимуществу.

У Зонненфельса въ его Grundsätze der Polizei по тому-

же вопросу находимъ замѣчательную мысль, что для борьбы съ голодомъ нужно два средства — запасы хлѣбные и параллельно съ этимъ раціональная политика относительно торговли хлѣбомъ. Говоря о запасахъ Зонненфельсъ совѣтуетъ дѣлать ихъ частнымъ лицамъ подъ надзоромъ властей, ибо правительственные запасы обойдутся дороже и поневолѣ должны сосредоточиться въ болѣе крупныхъ центрахъ, что можетъ породить искусственную дороговизну, вслѣдствіе затрудненія провоза. При мелкихъ запасахъ не произойдетъ внезапнаго возвышенія цѣнъ и хлѣбъ удобно сохраняется отъ порчи.

Кстати здѣсь упомянуть о мало извѣстной книжкѣ Cornelius'a Walford'a, который въ своемъ статистико-экономическомъ изслѣдованіи: „The famines of the world" (1867 г.), старается свести разнообразныя причины голодовокъ къ одному общему основанію. Walford различаетъ естественныя причины голодовокъ—наводненія, морозы, засухи, различныя физическія явленія, обиліе вредныхъ насѣкомыхъ и искусственныя — война, недостатки земледѣльческой культуры, плохіе пути сообщенія, законодательное вмѣшательство, употребленіе зерна въ другія отрасли производства.

Подводя итоги извѣстныхъ голодовокъ, Walford приходитъ къ тому заключенію, что голодовки происходятъ скорѣе отъ человѣческихъ ошибокъ и недостатка предусмотрительности, чѣмъ отъ другихъ причинъ, и не суть неизбѣжныя бѣдствія, вызываемыя непомѣрно возрастающимъ населеніемъ. Останавливаясь на мѣрахъ, направленныхъ къ смягченію бѣдствія, Walford дѣлаетъ выводъ, что только общія превентивныя мѣры, какъ-то распространеніе образованія и развитіе средствъ сообщенія могутъ быть признаны наиболѣе дѣйствительными средствами.

Народное продовольствіе, какъ особая отрасль управленія сохранилась въ настоящее время только въ Россіи.

Современныя западно-европейскія государства вмѣсто прямого воздѣйствія правительства развиваютъ рядъ косвенныхъ, но болѣе дѣйствительныхъ мѣръ для предупрежденія пагубныхъ послѣдствій недостатка въ жизненныхъ продуктахъ. Улучшеніе системъ сельскаго хозяйства, при разнообразіи посѣвовъ, дѣлаетъ наступленіе полнаго неурожая менѣе вѣроятнымъ и смягчаетъ его губительныя послѣдствія; улучшеніе путей сообщенія облегчаетъ доставку продоволь-

ствія въ неурожайныя мѣстности; наконецъ общій подъемъ благосостоянія увеличиваетъ его покупную способность и уменьшаетъ интенсивность бѣдствія, вызываемаго дороговизною.

§ 41. Продовольственное дѣло въ Россіи.

Исторія продовольственнаго дѣла нашей страны представляетъ крайне разнообразную практику.

Первый по лѣтописи голодъ отъ неурожая былъ у насъ въ 1024 г. въ Суздальской области; лѣтописецъ разсказываетъ, что волхвы возбуждали народъ къ убійству старыхъ женщинъ и «чади» (челяди), но Ярославъ, наказавъ волхвовъ, напомнилъ народу путь «къ Болгарамъ», и тако «ожиша».

Изъ дальнѣйшихъ указаній опыта можно видѣть, что Россія постоянно прибѣгала къ указанному средству вплоть до XVIII в. съ тою только разницею, что въ позднѣйшія времена въ Русь ввозятъ хлѣбъ, за которымъ первоначально русскіе ѣздили сами. Слѣдя за исторіею голодовокъ въ Россіи, можно указать на слѣдующія мѣры, принимавшіяся для облегченія бѣдствій: молитвы, улучшеніе и разведеніе разныхъ сортовъ хлѣба, торговля хлѣбная и запасы, сначала частные—въ амбарахъ торгующаго класса, въ житницахъ монастырей, городовъ, а затѣмъ и царскіе запасы. Такіе города, какъ Псковъ, Новгородъ, ведшіе торговлю съ Европой, не разъ спасали Россію во времена дороговизны, особенно первый, получившій даже названіе «житницы Россіи». Точно также входитъ постепенно въ народное сознаніе и польза хлѣбныхъ запасовъ, такъ какъ подъ 1422 годомъ таковые уже упоминаются въ Новгородѣ, Псковѣ и другихъ городахъ.

Правительство ревностно заботилось объ обезпеченіи народнаго продовольствія; такъ на основаніи отвѣтовъ, полученныхъ отъ гостей и торговыхъ людей гостиной и суконной сотни, сотскихъ и старшинъ черныхъ сотенъ и слободъ вышелъ указъ 1660 года Октября 15, коимъ предписывалось: 1) чтобы крестьяне сами возили хлѣбъ и все съѣстное къ Москвѣ, и чтобы купцы не скупали хлѣба по деревнямъ для отвоза; 2) чтобы крестьяне весь запасъ свой, за исключеніемъ необходимаго, обмолачивали и вывозили на рынокъ.

Начиная съ этого указа, замѣчаются серьезныя мѣропрія-

тія для обезпеченія населенія хлѣбомъ на случай недорода. Всѣ мѣры эти для удобства обозрѣнія раздѣлимъ на 4 періода.

Первый періодъ съ 1660—1761 годъ—время строгой регламентаціи хлѣбной торговли.

Вслѣдъ за указомъ 1660 года появился указъ 1661 г., предписывавшій продавать хлѣбъ съ низовья мѣрною цѣною, оставляя непомѣрную прибыль, подъ страхомъ опалы и торговой казни безъ всякой пощады. Для кормленія служилыхъ и всякихъ чиновъ людей указъ предписывалъ: а) чтобы митрополиты и власти и дворяне и всякихъ чиновъ люди вывозили на рынки для продажи свои хлѣбные запасы и b) чтобы мѣстныя начальства собирали на счетъ казны хлѣбъ въ житницы, продавали-бы его по указной цѣнѣ, а бѣднымъ давали-бы въ долгъ. Въ 1681 и 1693 гг. появились запреты скупать хлѣбъ кулакамъ и назначенъ базарный часъ для общей покупки, послѣ котораго могли появляться и скупщики.

Еще рѣшительнѣе дѣйствовалъ Петръ I. Во время голода 1723 года онъ запретилъ вывозъ хлѣба за-границу, а ввозъ сдѣлалъ безпошлиннымъ. Когда-же и этой мѣры оказалось недостаточно, то Петръ велѣлъ сдѣлать „менажъ"—описать у зажиточныхъ людей лишній хлѣбъ, и вычисливъ имъ самимъ необходимое, остальное раздать неимущимъ въ займы и «они-бы отдали въ урожайные годы». Кромѣ того по указу 1723 г. при конторѣ Камеръ-коллегіи установленъ былъ особый чинъ, который обязанъ былъ дѣлать конторѣ представленія о наилучшихъ способахъ довольствованія народа во время неурожая.

Вслѣдъ за симъ, указомъ того-же года предписано было начальникамъ ближнихъ губерній еженедѣльно, а дальнихъ—ежемѣсячно рапортовать въ Камеръ-коллегію объ урожаѣ и цѣнахъ на хлѣбъ въ Россіи и на заграничныхъ рынкахъ.

Въ указѣ 20 Января 1724 года Петръ I впервые выразилъ мысль о необходимости принятія предупредительныхъ мѣръ: именно, повелѣно учредить казенные хлѣбные магазины по городамъ, для противодѣйствія искусственной дороговизнѣ, положено завести склады въ С.-Петербургѣ, Ригѣ, по Днѣпру, Дону, Деснѣ, въ Смоленскѣ и Астрахани. Тѣмъ-же указомъ учреждена при Камеръ-колллегіи «Экономіи генеральнаго», какъ средоточіе, куда должны стекаться всѣ свѣдѣнія

о состояніи средствъ для народнаго продовольствія. „Учинить, говорится въ указѣ, экономіи генеральнаго, котораго должность первая надъ хлѣбомъ, чтобы вездѣ запасный былъ, дабы въ неурожайные годы народъ голода не терпѣлъ, сію должность взять изъ иностранныхъ уставовъ и къ тому свое прибавить и предложить".

Указомъ 30 Апрѣля 1737 года повелѣно было рапорты по продовольственному вопросу ежемѣсячно доставлять въ Кабинетъ Министровъ.

Не смотря на цѣлый рядъ мѣръ, принятыхъ правительствомъ къ устраненію тяжкихъ послѣдствій неурожая, голода иногда посѣщали русскую землю, и въ такія критическія минуты за лучшее признавалось прибѣгать къ описи хлѣба, что и произведено было въ 1734, 1750 и 1754 гг.

Второй періодъ—съ 1761 г. по 1861 г.—характеризуется постепеннымъ переходомъ правительства къ свободной хлѣбной торговлѣ и промышленности вообще. Этотъ періодъ открывается указомъ Петра III (1761 г.), въ которомъ торжественно объявляется, что никогда описей хлѣба у помѣщиковъ не будетъ, и что хлѣбный торгъ свободенъ и дозволяется отъ всѣхъ портовъ [1]).

Въ слѣдующемъ, 1762 году Екатерина II учреждаетъ хлѣбные магазины по всѣмъ городамъ для того, чтобы, по словамъ императрицы, «цѣна хлѣба всегда въ моихъ рукахъ была». Въ селахъ-же магазины должны быть по расчету одного запаснаго склада на 50 дворовъ. Для городовъ-же хлѣбъ долженъ покупаться. Магазины эти, какъ видно изъ указа 1784 г., находились въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ, комендантовъ и исправниковъ, но въ 1799 г. при Павлѣ I переданы въ вѣдѣніе губернаторовъ, съ подтвержденіемъ необходимости завести запасные хлѣбные магазины по всей Имперіи въ селеніяхъ казенныхъ и владѣльческихъ.

Полная свобода торговли хлѣбомъ подтверждена положеніемъ Комитета Министровъ въ 1818 году.

Указомъ 14 Апрѣля 1822 года былъ созданъ строй продовольственнаго дѣла, коимъ измѣнена система продовольствія.

По губерніямъ учреждены были комиссіи продовольствія, на обязанности коихъ лежало установленіе хлѣбныхъ запа-

[1]) I П. С. З. № 11489.

совъ, или денежныхъ капиталовъ, смотря по производству губерній, путей сообщенія и т. п. Однако вскорѣ оказались недостатки такого порядка: дробленность продовольственнаго капитала, малые взносы, неопредѣленность требованія составленія капиталовъ или запасовъ. Эти погрѣшности должны были устраниться новымъ уставомъ народнаго продовольствія 1834 года. Цѣль его—обезпечить дѣйствительное созданіе хлѣбныхъ и денежныхъ запасовъ по губерніямъ. Для общей администраціи дѣлами народнаго продовольствія въ губернскомъ городѣ устроены особые органы—комиссіи продовольствія подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющаго палатою государственныхъ имуществъ, губернскаго прокурора, уѣзднаго предводителя дворянства и непремѣннаго члена отъ дворянства на 3 года.

По этому уставу заботы были направлены, главнымъ образомъ, на продовольствіе крестьянъ и мѣщанъ. Но такъ какъ крестьяне въ то время были разныхъ наименованій, то завѣдываніе ихъ продовольствіемъ оказалось раздробленнымъ по разнымъ вѣдомствамъ. Такъ, для обезпеченія продовольствія государственныхъ крестьянъ примѣнялась двоякая система: устройство хлѣбныхъ магазиновъ и образованіе продовольственныхъ капиталовъ. Для пополненія сельскихъ магазиновъ съ каждой ревизской души взималось по одной четверти озимаго хлѣба и по полъ четверти ярового. Сборъ производился или посредствомъ отсыпки хлѣба у отдѣльныхъ хозяевъ, или путемъ общественной запашки. Выдачи ссудъ производились: частныя по мірскимъ приговорамъ, съ утвержденія окружныхъ начальниковъ, или палаты государственныхъ имуществъ; общія ссуды выдавались не иначе, какъ съ разрѣшенія Министра Государственныхъ Имуществъ.

Продовольственные капиталы, для вспомоществованія при неурожаяхъ въ нѣсколькихъ губерніяхъ, или при истощеніи магазиновъ составлялись изъ сборовъ съ каждой души по 6 коп., а позднѣе по 3 коп. до тѣхъ поръ, пока не образовалась общая сумма въ 48 коп. на ревизскую душу. Собранныя суммы составляли общій по Имперіи продовольственный капиталъ государственныхъ крестьянъ, состоявшій въ завѣдываніи Министерства Государственныхъ Имуществъ.

У крестьянъ удѣльныхъ, вмѣсто подушнаго сбора хлѣба или денегъ, практиковалась общественная запашка полей.

Обезпеченіе продовольствія помѣщичьихъ крестьянъ устроено было на такихъ-же началахъ, какъ и государственныхъ. Ближайшее завѣдываніе сосредоточивалось въ рукахъ мѣстныхъ выборныхъ смотрителей изъ крестьянъ, а высшій надзоръ былъ порученъ комиссіямъ народнаго продовольствія; въ крайнихъ случаяхъ выдача ссудъ ставилась въ зависимость отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Въ рукахъ этого-же Министерства находилось завѣдываніе и продовольственнымъ капиталомъ, собиравшимся по расчету 48 коп. на душу, изъ 3-хъ копѣечныхъ сборовъ.

Въ городахъ съ мѣщанъ и съ нѣкоторыхъ крестьянъ былъ установленъ только денежный сборъ на составленіе продовольственнаго капитала, по 5 коп. съ ревизской души въ годъ, въ теченіе 20 лѣтъ, въ томъ расчетѣ, чтобы образовался одинъ рубль на душу.

Третій періодъ съ 1861—1900 годъ.

Съ освобожденіемъ крестьянъ завѣдываніе продовольственными магазинами было передано въ руки вновь учрежденныхъ сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ.

Въ 1864 г. продовольственное дѣло перешло въ вѣдѣніе земства. Мѣстные магазины должны были существовать въ каждомъ селеніи; засыпки слѣдовало производить по четверти ржи, или пшеницы и по полъ четверти овса, или ячменя.

Сельскія общества могли, съ разрѣшенія уѣздной земской управы, замѣнять сельскіе магазины однимъ волостнымъ.

Первоначально на земскихъ учрежденіяхъ лежалъ только надзоръ за исполненіемъ всѣхъ установленныхъ въ законѣ правилъ о сельскихъ магазинахъ, такъ что имъ запрещено было входить въ непосредственныя распоряженія по взносу, храненію и расходованію общественныхъ хлѣбныхъ запасовъ. Но вскорѣ обнаружилось, что сельскія общества, считая запасы своею собственностью, стали раздавать запасный хлѣбъ всѣмъ участвовавшимъ въ его составленіи [1]).

Въ устраненіе этого, въ 1874 г. былъ установленъ слѣдующій порядокъ выдачи ссудъ: приговоръ сельскаго общества, засвидѣтельствованный въ волостномъ правленіи, препровождался въ уѣздную управу, которая должна была чрезъ уполномоченнаго произвести подробное дознаніе о степени

---

[1]) В. Г. Яроцкій. Обезпеченіе народнаго продовольствія въ связи съ хлѣбною промышленностью. С.-Петербургъ. 1892 г., стр. 17.

нужды просящихъ ссуду лицъ. Послѣ этого ссуда могла быть разрѣшена управою, если за выдачею останется не менѣе половины запаса; выдача выше указанной нормы разрѣшалась губернскою управою.

Ссуды изъ губернскихъ продовольственныхъ капиталовъ разрѣшаются губернскими земскими собраніями, которыя для этой цѣли ассигнуютъ въ распоряженіе губернскихъ управъ необходимыя суммы; пособія могутъ выдаваться или деньгами на покупку хлѣба, или-же земства по просьбѣ обществъ могутъ производить заготовку хлѣба хозяйственнымъ способомъ.

Порядокъ и сроки возврата ссудъ изъ общественныхъ натуральныхъ запасовъ, или капиталовъ заключаются въ слѣдующемъ: ссуда зачисляется безпроцентнымъ долгомъ на тѣхъ лицахъ, коимъ она выдана, но при несостоятельности этихъ лицъ ссуды возмѣщаются съ цѣлаго сельскаго общества, т. е. устанавливается круговая порука. Возвратъ ссуды долженъ быть произведенъ, по общему правилу, изъ перваго послѣ выдачи урожая; отсрочки допускаются на одинъ, или два года. Невозвращенная въ срокъ ссуда зачисляется недоимкою, включается въ окладные листы и взыскивается общимъ безспорнымъ порядкомъ, установленнымъ для земскихъ сборовъ.

Общій по Имперіи продовольственный капиталъ составляетъ спеціальныя средства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Пособія изъ него выдаются въ крайнихъ случаяхъ, по совершенномъ истощеніи мѣстныхъ средствъ. Ежегодно открывается особый кредитъ изъ этой суммы, изъ каковаго, по представленію губернатора и по предварительному ходатайству губернской земской управы, Министръ можетъ отпустить на каждую губернію не свыше 50 тысячъ рублей, безпроцентно и на срокъ не долѣе 3 лѣтъ. Высшая-же по размѣру и сроку возврата ссуда можетъ послѣдовать лишь по особому Высочайшему разрѣшенію, испрашиваемому чрезъ Комитетъ Министровъ. Выданная ссуда зачисляется долгомъ на губернскихъ земствахъ.

Новое положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 12 Іюня 1890 г. расширило сравнительно съ прежнимъ компетенцію земства по дѣламъ народнаго продовольствія. Къ вѣдѣнію земства отнесено завѣдываніе дѣлами объ обезпеченіи народнаго продовольствія и попеченіе объ устраненіи недостатка про-

довольственныхъ средствъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ губернское земство уполномочено издавать обязательныя постановленія, въ развитіе правилъ устава о народномъ продовольствіи, относительно храненія хлѣбныхъ запасовъ, содержанія магазиновъ и перехода на денежный сборъ.

Продовольственная кампанія 1891—1892 гг. дала рядъ практическихъ указаній на недостатки дѣйствующей у насъ продовольственной системы. Въ виду этого приступлено было къ пересмотру нашего продовольственнаго устава, въ цѣляхъ надлежащаго обезпеченія народнаго продовольствія при неурожаяхъ.

Результатомъ законодательныхъ работъ явились „временныя правила 12 Іюня 1900 года по обезпеченію продовольственныхъ потребностей сельскихъ обывателей", открывающія собою 4-ый періодъ политики продовольственнаго дѣла.

Эти „временныя правила" введены въ дѣйствіе съ 1 Января 1901 г. Въ силу новаго закона въ 46 губерніяхъ [1]) (въ томъ числѣ во всѣхъ земскихъ губерніяхъ) завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ передано крестьянскимъ учрежденіямъ, подъ общимъ надзоромъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Согласно 7 ст. закона общее попеченіе продовольственныхъ и сѣменныхъ потребностей сельскихъ обывателей принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ (по Земскому отдѣлу).

Мѣстный надзоръ и завѣдываніе дѣломъ продовольствія сельскихъ обывателей на мѣстахъ возлагаются: 1) на генералъ-губернаторовъ; 2) на губернскія присутствія въ составѣ лицъ, приглашенныхъ для разсмотрѣнія дѣлъ административныхъ, причемъ въ губерніяхъ земскихъ въ его составъ входятъ также и всѣ члены губернской земской управы; 3) на уѣздные съѣзды (въ административномъ составѣ), съ присоединеніемъ въ земскихъ губерніяхъ членовъ уѣздной зем-

[1]) Губерніи, въ коихъ введены временныя правила: Астраханская, Бессарабская, Виленская, Витебская, Владимірская, Вологодская, Волынская, Воронежская, Вятская, Гродненская, Екатеринославская, Казанская, Калужская, Кіевская, Ковенская, Костромская, Курская, Минская, Могилевская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Олонецкая, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Подольская, Полтавская, Псковская, Рязанская, Самарская, Петроградская, Саратовская, Симбирская, Смоленская, Ставропольская, Таврическая, Тамбовская, Тверская, Тульская, Уфимская Харьковская, Херсонская, Черниговская и Ярославская.

ской управы; 4) на земскихъ начальниковъ; 5) на волостныя и сельскія начальства и 6) на попечителей продовольственныхъ участковъ.

Каждая волость составляетъ продовольственный участокъ, въ коемъ завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ въ качествѣ попечителя возлагается на волостного старшину, если учрежденіе, завѣдывающее продовольственнымъ дѣломъ въ уѣздѣ, не будетъ имѣть возможности назначить особое для сего лицо изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, приходскихъ священниковъ, или изъ среды мѣстныхъ крестьянъ и другихъ лицъ, проживающихъ въ данной мѣстности и заслуживающихъ довѣрія.

Продовольственныя средства заключаются: 1) въ общественныхъ хлѣбныхъ запасахъ, хранимыхъ въ запасныхъ магазинахъ, и 2) въ денежныхъ продовольственныхъ капиталахъ: общественныхъ, частныхъ, губернскихъ и общемъ по Имперіи.

Каждое сельское общество обязано составить приговоръ объ избраніи способа обезпеченія потребностей по продовольствію и обсѣмененію полей посредствомъ: либо засыпки зерна въ магазины (сборъ на образованіе продовольственныхъ запасовъ), либо уплаты денежнаго продовольственнаго сбора, либо—частью зерномъ и частью деньгами.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется объявлять мѣстности, къ коимъ доставка хлѣба затруднительна и гдѣ преобладающимъ занятіемъ населенія служитъ хлѣбопашество, подлежащими обезпеченію исключительно посредствомъ засыпки зерна въ общественные магазины. Хлѣбные запасы образуются по числу наличныхъ душъ (обоего пола и всѣхъ возрастовъ), входящихъ въ составъ сельскаго общества (или отдѣльнаго селенія), въ размѣрѣ, опредѣляемомъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, на основаніи заключеній губернскихъ присутствій, для каждой губерніи отдѣльно, но не свыше четырехъ пудовъ на наличную душу. Тѣмъ же порядкомъ производится измѣненіе установленнаго размѣра хлѣбныхъ запасовъ. При доведеніи означенныхъ запасовъ до установленной нормы принимаются къ зачету существующіе запасы (въ хлѣбѣ, или въ деньгахъ), не исключая числящихся въ недоимкахъ по выданнымъ ссудамъ.

Списки лицъ, подлежащихъ сбору на образованіе хлѣб-

ныхъ запасовъ, составляются сельскими старостами съ обозначеніемъ числа душъ, состоящихъ въ каждомъ крестьянскомъ дворѣ. Списки эти, по провѣркѣ волостнымъ старшиною, а затѣмъ земскимъ начальникомъ, представляются имъ въ уѣздный съѣздъ. Этотъ послѣдній утверждаетъ означенные списки для взиманія сбора на пятилѣтній срокъ, по истеченіи коего списки эти исправляются указаннымъ выше порядкомъ. Сборъ на образованіе хлѣбныхъ запасовъ взимается ежегодно въ количествѣ, опредѣляемомъ по расчету не болѣе полупуда хлѣба съ каждой наличной души, въ теченіе 12 лѣтъ, пока полное количество хлѣба не поступитъ въ запасные магазины. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, уменьшить вышеизложенный срокъ для мѣстностей, находящихся въ благопріятныхъ экономическихъ условіяхъ, до 8 лѣтъ.

Сборъ на образованіе хлѣбныхъ запасовъ распредѣляется по числу наличныхъ душъ въ сельскихъ обществахъ и взыскивается немедленно по окончаніи жатвы и посѣва озимыхъ хлѣбовъ.

Взысканіе продовольственнаго сбора производится за личною отвѣтственностью плательщиковъ.

Хранящіеся въ магазинахъ хлѣбные запасы должны быть, во избѣжаніе порчи, обновляемы сельскими обществами по опредѣленіямъ уѣздныхъ съѣздовъ, основаннымъ на представленіяхъ земскихъ начальниковъ.

Для составленія причитающейся съ сельскаго общества суммы продовольственнаго капитала взыскивается ежегодно денежный сборъ въ размѣрѣ $^{1}/_{12}$ ея части до тѣхъ поръ, пока означенная сумма не поступитъ полностью въ общественный капиталъ.

Общественные продовольственные капиталы находятся въ вѣдѣніи уѣздныхъ съѣздовъ, которые ведутъ означеннымъ капиталамъ отдѣльный счетъ по каждому обществу. По мѣрѣ накопленія суммъ продовольственныхъ капиталовъ, уѣздные съѣзды обращаютъ таковыя въ государственныя процентныя бумаги, или гарантированныя правительствомъ облигаціи, или-же вносятъ въ государственныя кредитныя установленія на текущій счетъ, или срочными вкладами. Всѣ суммы, вносимыя въ уплату продовольственныхъ денежныхъ сборовъ и ссудъ, поступаютъ въ мѣстныя казначейства.

Размѣръ продовольственныхъ ссудъ не долженъ въ среднемъ превышать одного пуда зерна въ мѣсяцъ на взрослаго и полупуда на дѣтей, не достигшихъ пятилѣтняго возраста.

Ссуды на обсѣмененіе полей выдаются нуждающимся въ размѣрѣ, необходимомъ для поддержанія крестьянскаго хозяйства, по возможности, въ томъ родѣ хлѣба, который преобладаетъ въ посѣвахъ нуждающейся мѣстности. Ссуды на посѣвъ и продовольствіе изъ общественныхъ хлѣбныхъ запасовъ и продовольственныхъ капиталовъ испрашиваются членамъ сельскихъ обществъ по особымъ приговорамъ обществъ, съ обозначеніемъ въ нихъ, кому и въ какомъ количествѣ необходимо выдать ссуду. Къ приговорамъ должны быть приложены особыя вѣдомости съ подробнымъ означеніемъ семейнаго и имущественнаго положенія нуждающихся. Приговоры эти провѣряются волостными старшинами и земскимъ начальникомъ и вносятся послѣднимъ, съ его заключеніемъ, на уваженіе уѣзднаго съѣзда.

Продовольственныя и сѣменныя пособія на счетъ продовольственныхъ денежныхъ капиталовъ производятся исключительно хлѣбомъ, закупаемымъ хозяйственнымъ способомъ. Ссуды изъ продовольственныхъ капиталовъ записываются долгомъ на заемщикахъ по заготовительной цѣнѣ хлѣба, съ присоединеніемъ къ ней тѣхъ суммъ, которыя, по постановленію губернскаго присутствія, должны быть признаны накладными расходами.

Когда существуютъ явные признаки значительнаго недорода хлѣба, не покрываемаго мѣстными продовольственными запасами, то обсужденіе и выработка общаго плана продовольственной помощи должны быть произведены уѣздными съѣздами, а также губернскими присутствіями настолько заблаговременно, чтобы необходимыя свѣдѣнія были представлены Министру Внутреннихъ Дѣлъ относительно выдачи ссудъ на обсѣмененіе озимыхъ полей къ 20 іюля, а на продовольствіе — къ половинѣ августа.

Продовольственныя и сѣменныя ссуды, выданныя изъ хлѣбозапасныхъ магазиновъ и общественныхъ, или частныхъ капиталовъ, а также изъ губернскаго капитала, возвращаются въ сроки, не долѣе трехъ лѣтъ, по опредѣленію губернскаго присутствія, причемъ ссуды изъ запасныхъ магазиновъ возвращаются зерномъ, а изъ продовольственныхъ капиталовъ — деньгами.

Взысканіе продовольственныхъ ссудъ производится съ каждаго заемщика отдѣльно. Въ случаѣ, если уплата не послѣдуетъ добровольно къ сроку, установленному уѣзднымъ съѣздомъ, то земскому начальнику предоставляется, при посредствѣ сельскихъ и волостныхъ властей, сдѣлать распоряженіе о принудительномъ взысканіи означенныхъ ссудъ и недоимокъ. Срочные платежи и недоимки по продовольственнымъ ссудамъ взыскиваются преимущественно передъ казенными и земскими сборами, причемъ запродажа хлѣба частнымъ лицамъ не останавливаетъ обращенія взысканія по упомянутымъ ссудамъ.

Въ мѣстностяхъ, гдѣ произошелъ неурожай или наблюдается ненормальное повышеніе цѣнъ на хлѣбъ, могутъ быть производимы безвозвратныя продовольственныя пособія: а) лицамъ, призрѣваемымъ сельскими обществами и б) лицамъ, кои хотя и не принадлежатъ къ составу сельскихъ обществъ, но проживаютъ въ селеніяхъ и занимаются земледѣльческимъ трудомъ, если эти лица, не владѣя землею или инымъ имуществомъ, не имѣютъ средствъ къ существованію.

Безвозвратныя продовольственныя пособія производятся изъ суммъ губернскихъ и общаго по Имперіи продовольственнаго капитала.

Только что изложенныя правила объ обезпеченіи народнаго продовольствія имѣютъ временный характеръ, и вызваны были необходимостью точнѣе регулировать продовольственный вопросъ, во избѣжаніе повторенія печальныхъ картинъ недавняго прошлаго, имѣвшихъ мѣсто вслѣдствіе отсутствія организаціи продовольственнаго дѣла на мѣстахъ.

Правила эти, какъ пишетъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, не представляютъ собою окончательнаго завершенія законодательныхъ работъ, предпринятыхъ послѣ 1891 года. Они были впервые примѣнены при неурожаѣ 1901 года, который по своимъ размѣрамъ (имъ были постигнуты 17 губерній и 2 области, съ населеніемъ въ 24,000,000 чел. и съ площадью крестьянскаго землепользованія въ 51,000,000 десятинъ) явился большимъ народнымъ бѣдствіемъ.

При примѣненіи на практикѣ, „временныя правила 1900 года“ оказались до извѣстной степени неясными и вызвали рядъ дополнительныхъ мѣропріятій.

Прежде всего пришлось точнѣе установить распредѣленіе обязанностей между отдѣльными учрежденіями Мини-

стерства Внутреннихъ Дѣлъ и другихъ вѣдомствъ. Благодаря принятымъ мѣрамъ, удалось не только снабдить пострадавшія мѣстности хлѣбомъ, но и помочь нѣкоторой части нуждающагося населенія предоставленіемъ заработка.

Къ участію въ помощи пострадавшему отъ неурожая населенію были призваны предводители дворянства, крестьянскія учрежденія и земства.

Общее завѣдываніе всѣми мѣропріятіями правительства по неурожаю 1901 года сосредоточено было, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ особомъ совѣщаніи изъ представителей Министерствъ — Финансовъ, Путей Сообщенія, Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и Государственнаго Контроля.

Заготовка большей части необходимаго для правительственныхъ ссудъ хлѣба произведена была чинами и агентами Министерства Финансовъ, на которыхъ возложена была закупка и доставка около 24 милліоновъ пудовъ зерна на мѣста, въ назначенные для сего пункты.

По мнѣнію Министерства Вн. Дѣлъ, объединеніемъ всей заготовки хлѣба въ рукахъ одного вѣдомства, предупреждены были неудобства, проистекавшія въ прежніе неурожайные годы отъ несогласованности хлѣбныхъ закупокъ разными учрежденіями. Но вмѣстѣ съ тѣмъ слѣдуетъ признать, что наблюдавшіяся ранѣе затрудненія по доставкѣ на мѣста купленнаго хлѣба не были вполнѣ устранены, особенно въ отдаленныхъ или недостаточно обслуженныхъ рельсовыми путями мѣстностяхъ. Такъ, напр., часть направленнаго въ Вятскую губернію водою хлѣба, вслѣдствіе осенняго мелководья рѣкъ Вятки и Бѣлой, зазимовала на Камѣ; часть водяныхъ грузовъ не была доставлена осенью въ Казанскую губернію; наконецъ, рожь, объ отправкѣ которой осенью по рѣкѣ Оби, въ южныя части Томской губерніи, просилъ мѣстный губернаторъ, не могла быть до закрытія навигаціи доставлена на желѣзнодорожную станцію, въ виду отдаленности ея отъ мѣстъ заготовки. Желѣзнодорожная перевозка хлѣба въ прочія сибирскія и Пермскую губерніи также значительно замедлилась.

Передача продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства въ руки крестьянскихъ учрежденій не оправдала надеждъ правительства. Какъ и прежде стала наблюдаться неразборчивая раздача закупленнаго хлѣба, изъ-за слабости контроля

и трудности устоять предъ требованіями царскаго пайка нуждающихся и ненуждающихся крестьянъ.

До 1891 года продовольственныя ассигнованія производились подъ гарантіею губернскихъ или уѣздныхъ земствъ, что приводило къ болѣе осмотрительному расходованію. Если крестьяне, непосредственно получавшіе продовольственныя пособія, не уплачивали ихъ своевременно, то земство тѣмъ не менѣе обязано было уплатить выданную имъ продовольственную ссуду путемъ привлеченія къ дополнительному обложенію всѣхъ источниковъ земскаго обложенія.

По мнѣнію г. Пестржецкаго [1]), причиною колоссальнаго роста расходовъ казны на продовольствіе съ 1891 года является отмѣна съ этого времени имущественной отвѣтственности по выдаваемымъ ссудамъ тѣхъ учрежденій, на которыя по закону возложено констатированіе дѣйствительной нужды лицъ, обращающихся за продовольственною помощью. Обыкновенно оказывалось, что по зачисленіи губерніи въ разрядъ голодающихъ, казенный паекъ выдавался всѣмъ или почти всѣмъ домохозяевамъ подъ-рядъ.

Такимъ образомъ, на мѣстѣ не стало той власти, которая какъ раньше могла-бы контролировать размѣръ предъявляемыхъ требованій, почему завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ крестьянскими учрежденіями сдѣлало раздачу хлѣбныхъ пособій еще болѣе неразборчивою.

Продовольственныя ссуды, какъ основной пріемъ борьбы съ послѣдствіями неурожая, успѣли обнаружить столько серьезныхъ недостатковъ, что продолжать настаивать на немъ было-бы явною ошибкой.

Въ 1912 г. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ разработало проектъ новаго продовольственнаго устава. Въ основаніе разработки проекта приняты слѣдующія общія положенія.

Выдача хлѣбныхъ ссудъ пострадавшимъ отъ неурожая лицамъ отмѣняется. Взамѣнъ этой формы продовольственной помощи проектъ устанавливаетъ мѣры самопомощи и мѣры общественной помощи.

Мѣры самопомощи заключаются въ накопленіи самимъ населеніемъ натуральныхъ или денежныхъ запасовъ для использованія ихъ въ годы неурожая. Отличительными особенностями этой системы служатъ признаніе участниковъ въ

---

[1]) Д. Пестржецкій. Къ реформѣ продовольственнаго дѣла. „Новое Время", 9 декабря 1907 г.

образованіи запасовъ собственниками ихъ и принципъ полученія помощи только въ предѣлахъ сдѣланныхъ раньше взносовъ.

Мѣры общественной помощи обнимаютъ собою: предоставленіе пострадавшему отъ неурожая населенію возможности найти заработокъ, открытіе кредита на особыхъ основаніяхъ, продажу хлѣба и кормовъ по заготовительной цѣнѣ и благотворительную помощь.

Участіе правительства въ борьбѣ съ послѣдствіями неурожая выразится въ общемъ надзорѣ за дѣломъ оказанія всѣхъ указанныхъ видовъ продовольственной помощи, въ завѣдываніи общимъ по Имперіи продовольственнымъ капиталомъ и въ содѣйствіи мѣстнымъ учрежденіямъ при заготовкѣ ими хлѣба, путемъ заблаговременнаго образованія правительственныхъ хлѣбныхъ запасовъ. Планъ этихъ операцій осуществляется на средства казны въ порядкѣ смѣтныхъ ассигнованій, при чемъ покупка хлѣба, содержаніе зернохранилищъ (элеваторовъ) и веденіе по нимъ отчетности производятся распоряженіемъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

§ 42. Общественныя работы.

Общественныя работы организуются государствомъ, чтобы обезпечить заработокъ возможно большему числу людей и, такимъ образомъ, дать возможность прокормиться бѣдствующему населенію, безъ приниженія личности путемъ даровой помощи.

Интересы государства и общества требуютъ самаго широкаго воспособленія въ неурожайныхъ мѣстностяхъ; наличность даже наилучшей организаціи продовольственнаго дѣла недостаточна для того, чтобы вполнѣ помочь бѣдѣ, причиняемой сильнымъ неурожаемъ. Продовольственная помощь предотвратитъ голодовки и вызываемыя ими болѣзни, но это далеко не все, что требуется при вполнѣ раціональной постановкѣ мѣръ противъ такого общественнаго бѣдствія, каковы сильные неурожаи на значительныхъ пространствахъ.

Для такой постановки требуется не одно только избавленіе людей, попавшихъ въ бѣду вслѣдствіе неурожая, отъ голодовки и вызываемыхъ ею болѣзней: необходима своевременная, правильно организованная, трудовая помощь.

При правильной постановкѣ трудовой помощи задачи продовольствія голодающихъ мѣстностей весьма упростятся.

Располагая обычнымъ своимъ доходомъ (полученнымъ, при неурожаѣ, не съ полей, какъ обыкновенно, а въ видѣ платы за работу отъ учрежденій трудовой помощи), крестьяне-земледѣльцы неурожайной мѣстности сумѣютъ въ большинствѣ случаевъ справиться съ задачею пріобрѣтенія продовольственнаго и посѣвнаго хлѣба. Да и слѣдуетъ помнить, что когда у крестьянъ будутъ деньги, своевременно полученныя на общественныхъ работахъ, т. е. когда покупательная способность крестьянъ не понизится сравнительно съ обычною, то хлѣбъ самъ, такъ сказать, двинется туда, гдѣ имѣется въ немъ надобность и гдѣ можно продать его за наличныя деньги.

Общественныя работы должны быть организованы такимъ образомъ, чтобы онѣ оказались приносящими постоянный доходъ,—иначе говоря, чтобы онѣ были не только окупающими себя, но и выгодными для государства.

Другими словами, правильная трудовая помощь, вполнѣ обезпечивая потерпѣвшихъ отъ неурожая, не оказывается убыточною для государства потому, что раціональными продовольственными работами создаются новыя цѣнности, не только окупающія себя, но и приносящія впослѣдствіи постоянный доходъ. Излишне говорить о томъ, что продовольственныя работы должны быть полезны сами по себѣ, а не только косвенно, путемъ предоставленія заработковъ нуждающимся; надо избѣгать работъ мало практичныхъ, не вызываемыхъ настоятельною потребностью данной мѣстности.

Представляется очевиднымъ, что изъ огромнаго числа работъ на первое мѣсто должны быть выдвинуты работы, направленныя къ улучшенію природныхъ условій земледѣлія въ страдающихъ отъ неурожая районахъ.

Выяснить основы такой организаціи на мѣстахъ должны земскіе и правительственные провинціальные органы, чтобы во всеоружіи знанія мѣстныхъ условій идти на встрѣчу надвигающемуся бѣдствію.

Закономъ 15 Сентября 1891 года организована трудовая помощь для сельскихъ обывателей мѣстностей, пострадавшихъ отъ неурожая. Подъ общимъ завѣдываніемъ работами Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, самый выборъ и контроль за ними предоставленъ тѣмъ вѣдомствамъ, къ кото-

рымъ онѣ относятся, и производятся за его счетъ.

При организаціи общественныхъ работъ надо стараться выбирать такой родъ работъ, который-бы принесъ пользу въ будущемъ, напр., улучшеніе путей сообщенія, обводнительныя, лѣсныя работы.

Въ продовольственную кампанію 1901 года было обращено особое вниманіе на общественныя работы. Онѣ были организованы Лѣснымъ департаментомъ въ казенныхъ лѣсныхъ дачахъ, и Министерствомъ Путей Сообщенія—на рѣкахъ и рѣчныхъ пристаняхъ, давъ заработокъ не менѣе, чѣмъ 50.000 рабочихъ. На ряду съ этимъ, мѣстными начальствами велись на отпущенныя для сего безвозвратно суммы (770.000 рублей) общественныя работы по водоснабженію селеній и улучшенію земельныхъ угодій.

Указанныя работы встрѣчены были населеніемъ весьма сочувственно и въ губерніяхъ, гдѣ онѣ получили наибольшее развитіе (Саратовская, Самарская и Воронежская), принесли значительную пользу.

Произведенъ былъ еще опытъ перевозки свыше 11.000 рабочихъ изъ нуждающихся мѣстностей на работы по постройкѣ сѣверной желѣзной дороги и другія желѣзнодорожныя линіи.

Кромѣ того былъ открытъ кредитъ въ 1.000.000 руб. земствамъ на устройство дорожныхъ общественныхъ работъ. Несомнѣнно, что широкое устройство общественныхъ работъ потребуетъ значительныхъ расходовъ со стороны государственнаго казначейства, но затраты на это дѣло, при надлежащемъ выборѣ работъ, въ значительной мѣрѣ будутъ возмѣщены полезными экономическими результатами; къ тому-же этотъ видъ помощи имѣетъ несомнѣнное предъ всѣми прочими преимущество съ точки зрѣнія нравственнаго вліянія на населеніе.

Такимъ образомъ можно замѣтить, что правительство пришло къ сознанію необходимости самой широкой постановки дѣла продовольственной помощи. Опытъ показалъ, что нельзя лишь ограничиваться заботами о прекращеніи вредныхъ послѣдствій наступившаго уже неурожая; надо предупредить будущій, тѣмъ болѣе, что нерѣдко одинъ неурожайный годъ слѣдуетъ за другимъ.

Надо озаботиться поддержкою крестьянскаго инвентаря, помочь удобренію и обсѣмененію полей въ новомъ году,

устроить въ деревнѣ достаточное количество водоемовъ и облегчить сообщенія чрезъ рѣки и овраги съ земельными полевыми надѣлами.

Опытъ трехъ неурожайныхъ годовъ съ 1905 по 1907 г. доказалъ, что тамъ, гдѣ удавалось организовать большія работы, снабдившія пораженныя неурожаемъ мѣстности полезными сооруженіями, населеніе чувствовало себя приподнятымъ морально и переживало тяжелыя послѣдствія неурожая съ меньшею уже нуждою.

Существуютъ страны, какъ Голландія, Бельгія, Англія, которыя никогда не подвергаются неурожаямъ. Какъ на причину этого указываютъ на высокую степень культуры сельскаго труда въ этихъ странахъ. Гдѣ-же, какъ у насъ господствуетъ рутина, въ родѣ неизбѣжной трехпольной системы, гдѣ сѣютъ почти одну рожь, гдѣ неурожай на одинъ видъ хлѣбныхъ злаковъ не искупается и не можетъ искупиться урожаемъ другого сорта хлѣба, тамъ долго еще будутъ грозить бѣдствія голода и долго не уступятъ они мѣсто народному довольству.

---

[1]) И. Поярковъ. Значеніе трудовой помощи въ продовольственномъ дѣлѣ. „Трудовая Помощь". Май. 1910 г., стр. 483.

Глава XI.

Мѣры для призрѣнія бѣдныхъ.

§ 43. Роль государства и общества въ области призрѣнія бѣдныхъ.

Существующіе способы оказанія помощи нуждающимся окажутся непонятными, если не вникнемъ въ исторію вопроса, представляющаго много назидательнаго въ интересахъ разрѣшенія его въ настоящемъ. Мы увидимъ тогда, какъ мѣнялся взглядъ законодателя подъ давленіемъ накоплявшагося опыта, какое вліяніе оказывалъ на жизнь тотъ или иной принципъ, выдвигаемый въ различныя эпохи, какія причины содѣйствовали развитію или уменьшенію пауперизма и его обычныхъ спутниковъ.

Рядомъ ошибокъ и путемъ долгаго опыта пришли къ убѣжденію, что въ основѣ всей системы благотворенія долженъ лежать принципъ — трудъ вмѣсто милостыни,—какъ начало благотворное, не унижающее бѣднаго, а напротивъ ега воспитывающее, облагораживающее.

Бѣдность представляетъ собою болѣзнь хроническую, которою страдаютъ общества всего міра въ большей или меньшей степени, точно также какъ лѣность есть порокъ, присущій всему человѣчеству.

Не устраняя себѣ отъ обязанности придти на помощь истинной бѣдности, государство естественно заинтересовано въ томъ, чтобы съумѣть правильно отличить лѣнивцевъ отъ бѣдняковъ, порочныхъ отъ несчастныхъ.

Возникаетъ систематическое управленіе дѣлами благотворительности, постепенно осложняющееся, въ зависимости отъ чрезвычайнаго разнообразія формъ и степени нужды. Въ правильной организаціи дѣла помощи бѣднымъ можно найти отчасти разрѣшеніе соціальнаго вопроса, столь волнующаго теперь цивилизованныя страны.

Бѣдность есть понятіе относительное. Бѣднымъ называютъ того, кто не обладаетъ достаточными средствами для удовлетворенія своихъ потребностей. Нищета—крайняя бѣдность, отсутствіе средствъ для пропитанія.

Подъ пролетаріатомъ принято разумѣть массовую бѣдность, происходящую отъ ненормальныхъ условій общественнаго строя, создающихъ особое безземельное и бездомное населеніе.

Существующія системы общественнаго призрѣнія могутъ быть подведены подъ два типа: 1) систему обязательнаго призрѣнія и 2) систему волюнтаризма.

1. Защитники обязательнаго призрѣнія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ проявленія бѣдности готовы видѣть несовершенство всего правового строя, а потому всѣ заботы по призрѣнію возлагаютъ на общество и государство, какъ виновниковъ человѣческихъ бѣдствій.

Система обязательнаго призрѣнія полнѣе всего осуществлена въ Англіи, гдѣ установленъ даже налогъ въ пользу бѣдныхъ, причемъ обязанность призрѣвать нуждающихся ложится на приходъ, союзъ приходовъ и наконецъ на государство. Того-же взгляда держится законодательная и административная практика въ Германіи, Австріи и Швейцаріи.

II. Другіе совѣтуютъ передать дѣло благотворительности совсѣмъ въ частныя руки, доказывая, что область призрѣнія должна быть изъята изъ вѣдѣнія власти, такъ какъ помощь ближнему лежитъ въ самой природѣ человѣка и поощряется христіанскою религіею. Система волюнтаризма примѣняется въ настоящее время въ Бельгіи, Италіи, Испаніи, отчасти и во Франціи.

Къ этой-же практикѣ примыкаетъ и Россія, въ которой хотя провозглашена въ законѣ система обязательнаго общественнаго призрѣнія, но на самомъ дѣлѣ исполненіе этой обязанности не обставлено достаточными гарантіями.

§ 44. Очеркъ общественнаго призрѣнія и современная его постановка въ Европѣ.

Въ древнее время вопросъ призрѣнія мало заботилъ законодателя. У Египтянъ для призрѣнія не было сдѣлано ничего. У Евреевъ законодательство Моисея уже касается этого вопроса. Моисеево право узаконяло, чтобы $^1/_{10}$ часть

всего производства, какъ отъ приплода, такъ и шерсти, должна идти на святыя дѣла. Десятина третьяго года имѣла такое-же назначенiе; она клалась внутри воротъ и ею пользовались левиты, а также сироты и вдовы. Кромѣ того добровольная часть сбора каждый седьмой годъ съ виноградниковъ, полей и садовъ принадлежала и была раздаваема бѣднымъ.

Второстепенныя предписанiя Библiи развиваютъ ту-же идею обязательной помощи: края поля должны были оставаться неубранными для бѣдныхъ и странниковъ. Нищимъ называли всякаго неспособнаго къ работѣ и неимѣющаго опредѣленнаго количества денегъ, а потому получавшаго право на общественную благотворительность.

Коранъ также устанавливаетъ извѣстныя повинности въ пользу неимущихъ, дозволяя нищенство для тѣхъ, у кого нѣтъ пропитанiя на одинъ день.

Въ классическихъ государствахъ помощь бѣднымъ оказывается уже не по религiознымъ, а по государственнымъ соображенiямъ. Но вопросъ этотъ не обострялся, такъ какъ постоянныя побѣдоносныя войны давали достаточныя средства для оказанiя помощи неимущимъ.

Христiанство, проповѣдуя общiй трудъ, взывало къ частной благотворительности, организуя кромѣ того общинную помощь чрезъ дiаконовъ.

Съ утвержденiемъ христiанства проповѣдь милосердiя получаетъ болѣе твердую почву, въ виду участiя государственной власти въ благотворительной дѣятельности.

Въ Среднiе вѣка, при слабости центральной власти и развитiи союзнаго строя, вопросъ призрѣнiя болѣе или менѣе удовлетворительно рѣшался разными общественными организацiями—цехами, гильдiями, корпорацiями, сообразно средствамъ и умѣнью помогавшими своимъ бѣднымъ. Общая же обязанность пещись о бѣдныхъ возлагалась на церковь.

Отдаленная Исландiя уже въ XII в. призрѣнiе бѣдныхъ признала государственною обязанностью, оказавъ влiянiе на дальнѣйшее законодательство въ Скандинавскомъ мiрѣ и въ Англiи.

Законодательный сборникъ, подъ названiемъ „Грагасъ", различалъ бѣдныхъ, нежелающихъ работать (бродягъ) и неспособныхъ къ работѣ. Бродяжничество признано преступленiемъ противъ цѣлаго общества, а администрацiя бѣдныхъ поручена общественному и государственному управленiю.

По Грагасу состоятельный человѣкъ обязанъ призрѣвать прежде всего мать, отца, лицъ, получившихъ отъ него свободу, затѣмъ тѣхъ, отъ кого самъ могъ-бы наслѣдовать и наконецъ своихъ наслѣдниковъ.

Установленъ былъ особый десятинный сборъ въ пользу тѣхъ бѣдняковъ, коихъ не въ состояніи содержать родственники.

Провозглашенъ былъ принципъ помощи въ долгъ—бѣдный, если разбогатѣетъ, долженъ впослѣдствіи уплатить за свое содержаніе.

Англія. До эманципаціи—нищихъ не было; только съ провозглашеніемъ свободы (въ полов. XIV в.) появились бѣдность и нищета, и законы съ одной стороны со строгостью противъ нищенства, съ другой-же—съ распоряженіями на пользу истинно нуждающихся.

Въ виду того, что безработица издавна порождала нищенство, съ ранняго времени появились законы о работѣ, таксы и проч.

Статутъ Ричарда II, 1388 г., различалъ способныхъ и неспособныхъ къ работѣ. Послѣднимъ разрѣшено было прошеніе милостыни, но только въ томъ приходѣ, гдѣ ихъ застанетъ статутъ; способные-же къ работѣ должны быть отправлены на мѣсто родины и тамъ заниматься работою.

Въ 1530 году возложена была на приходъ обязанность нищихъ здоровыхъ и не калѣкъ, послѣ предварительнаго сѣченія розгами до крови, возвращать на мѣсто ихъ жительства.

Въ 1536 г. (при Генрихѣ VIII) запрещена была частная подача милостыни; но зато всѣ правительственныя лица, замѣтивъ по графствамъ, городамъ, приходамъ нуждающагося нищаго, обязывались принять его милостиво и снабдить всѣмъ необходимымъ, подъ опасеніемъ штрафа въ 20 фунт. стерл.

По статуту Эдуарда VI (1547 г.) за трехдневное нищенство у способныхъ къ работѣ выжигалась на груди буква V (vagabond) съ присужденіемъ пойманнаго бродяги на 2 года въ рабство тому, кто о немъ донесетъ мировому судьѣ. За побѣгъ такой временный рабъ становился пожизненнымъ рабомъ, съ клейменіемъ на лбу буквы S (slave); новый побѣгъ влекъ за собою смертную казнь.

Въ 1562 г. подтверждена обязанность прихожанъ помогать своимъ бѣднымъ, подъ угрозою тюремнаго заключенія.

Статутъ королевы Елизаветы 1601 г. подтвердилъ обязанность приходовъ призрѣвать живущихъ на ихъ территоріи бѣдныхъ, различая неспособныхъ къ работѣ и могущихъ прокормить себя трудомъ; этимъ послѣднимъ помощь оказывается въ формѣ работы, не носившей въ началѣ карательнаго характера. Обыкновенно бѣдныхъ работоспособныхъ лицъ распредѣляли между фермерами, которые въ соотвѣтствіи съ своимъ хозяйствомъ поручали имъ ту или иную работу; за отсутствіемъ спроса на рабочія руки со стороны частныхъ лицъ, приходы обязаны были уже сами чрезъ своихъ приходскихъ инспекторовъ давать работу такимъ бѣднымъ, для чего имѣлись запасы различнаго дешеваго матеріала, годнаго для легкихъ и необходимыхъ въ житейскомъ обиходѣ подѣлокъ, причемъ работа производилась по домамъ бѣдняковъ, т. е. оказывалась помощь внѣ дверей спеціальнаго учрежденія (т. наз. out door relief).

Первое такое установленіе, т. е. рабочій домъ, по общему признанію, возникаетъ лишь въ 1697 въ Бристолѣ, за тѣмъ слѣдуютъ Ворчестеръ, Плимутъ и др.

Въ приведенномъ законѣ можно различать двѣ стороны, между которыми существуетъ тѣсная связь, но которыя въ то-же время совершенно различны по своему существу.

Прежде и болѣе всего замѣтно стремленіе противодѣйствовать праздности способныхъ работать, и въ этомъ смыслѣ законъ имѣетъ характеръ чисто полицейской мѣры. Но въ то-же время помощь неспособнымъ работать онъ обращаетъ въ общественное дѣло, религіозное усердіе въ дѣлѣ милосердія подводитъ подъ норму обязательнаго налога, и такимъ образомъ попеченіе о бѣдныхъ становится частью механизма государственнаго управленія.

Выработанныя въ XVIII вѣкѣ начала человѣчности должны были имѣть особенное вліяніе и на дѣло призрѣнія. Было признано, что на обязанности государства лежитъ забота о размноженіи населенія и о доставленіи занятій рабочему классу. Господствовавшее въ то время направленіе можно вообще опредѣлить тѣмъ, что на дѣло призрѣнія смотрѣли уже не съ полицейской точки зрѣнія, какъ прежде, а преимущественно съ благотворительной. Въ этихъ видахъ разрѣшено было не только надзирателямъ за бѣдными (т. е. приходскимъ чиновникамъ), но и мировымъ судьямъ (т. е. чиновникамъ графства), опредѣлять пособія бѣднымъ и въ

случаѣ надобности назначать раздачу его по домамъ; признано необходимымъ открыть на счетъ приходовъ дорожныя, полевыя и другія работы, не столько для удовлетворенія дѣйствительной потребности, сколько для доставленія занятій рабочимъ; въ этихъ-же видахъ наконецъ опредѣлено, что если цѣна на хлѣбъ, вслѣдствіе продолжительности войны, или частыхъ неурожаевъ слишкомъ возвысится, безъ соотвѣтственнаго увеличенія заработной платы, то рабочимъ слѣдуетъ выдавать изъ кассы для бѣдныхъ особую приплату (allowance), соотвѣтственную цѣнѣ хлѣба и размѣру ихъ семей, такъ чтобы они были въ состояніи прокормиться. При такомъ направленіи полицейская сторона въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ почти совершенно исчезла изъ виду, при распредѣленіи пособій перестали наблюдать существенное различіе въ попеченіи о способныхъ и неспособныхъ къ работѣ.

Послѣдствіемъ такого однимъ милосердіемъ руководимаго попеченія о бѣдныхъ было постоянное возвышеніе налога для нихъ, повлекшее за собою самыя печальныя явленія: не смотря на грандіозный ростъ промышленности страны, пауперизмъ все прогрессировалъ; въ 1834 году приходился одинъ вспомоществуемый на 10 человѣкъ, налогъ въ пользу бѣдныхъ достигъ уже $^1/_6$ чистаго дохода съ земли. Въ нѣкоторыхъ-же мѣстностяхъ налогъ этотъ поглощалъ весь доходъ, такъ что за отсутствіемъ стимула къ труду, многія фермы стали забрасываться, чувствовалась необходимость приступить къ коренной реформѣ.

Но гораздо печальнѣе, нежели обширность расходовъ, употреблявшихся на призрѣніе бѣдныхъ и грозившихъ сдѣлаться совершенно невыносимыми безъ рѣшительнаго измѣненія въ системѣ, было вредное вліяніе этого режима на понятія, нравы и вообще на всю жизнь рабочаго класса. Люди эти такъ привыкли при всякой нуждѣ получать помощь изъ общественныхъ суммъ, при недостаткѣ работы находить занятія отъ прихода, что смотрѣли на всю эту помощь, какъ на свое естественное право.

Особенно вредно дѣйствовало то, что трудолюбивые и независимые, собственными трудами жившіе рабочіе, должны были невольно терять мужество, видя какъ на долю лѣности и безпечности выпадала равная, а часто и большая доля изъ платы, сравнительно съ прилежаніемъ и бережливостью.

Парламентская комиссія 1834 г., предпринявъ обширное обслѣдованіе всей системы призрѣнія, выработала законопроектъ, получившій силу закона, по которому рабочій домъ (workhouse) положенъ въ основаніе всей системы; тамъ, по возможности, должна сосредоточиваться помощь бѣднымъ всѣхъ категорій. Законъ 1834 г. въ существенныхъ чертахъ дѣйствуетъ и по настоящее время. По основнымъ началамъ акта 1834 г. полагалось побуждать къ труду способныхъ работать и наказывать праздныхъ бродягъ; обязанность заботиться о неспособныхъ къ работѣ составляла только дополненіе къ этому главному принципу. Чтобы удовлетворить требованіямъ благотворительности и общественнаго благосостоянія, чтобы не оставить безъ помощи ни одного дѣйствительно въ ней нуждающагося, но въ то-же время никому не дать болѣе, чѣмъ необходимо и все это устроить такъ, чтобы не происходило никакого вреда рабочимъ, не прибѣгающимъ къ общественной благотворительности, для этого единственнымъ средствомъ представлялось устройство рабочихъ домовъ, въ которыхъ всякій, нуждающійся въ помощи, могъ-бы во всякое время найти пріютъ, но гдѣ ихъ жизнь подвергалась-бы внимательному наблюденію. По мнѣнію англійскаго законодателя всѣ средства, допускаемыя гуманностью, должны быть употреблены, чтобы побуждать бѣдныхъ оставлять рабочіе дома при первой къ тому возможности, т. е. какъ только они будутъ въ состояніи содержать себя собственными средствами.

Во Франціи помощь бѣднымъ не получила такой сильной организаціи, какъ въ Англіи; проповѣдь церкви обращалась къ частнымъ лицамъ, стараясь подѣйствовать на добрыя сердца своей паствы.

Правительство брало въ свои руки дѣло призрѣнія лишь въ исключительныхъ случаяхъ. Съ ранняго періода появляются во Франціи строгіе законы противъ нищихъ здоровыхъ: Людовикъ IX предписалъ такихъ нищихъ изгонять.

Въ 1536 г. Францискъ I возложилъ на церковные приходы въ Парижѣ обязанность призрѣвать бѣдныхъ, собирать о нихъ свѣдѣнія и раздавать по домамъ пособія и милостыню.

Извѣстнымъ ордонансомъ 1561 года (ordonnance de Moulin) была установлена „taxe des pauvres“, нищіе должны призрѣваться по своему приходу, вообще-же нищенство было запрещено.

На пользу больныхъ и увѣчныхъ съ древнѣйшихъ временъ существовали общественныя учрежденія. Начиная съ крестовыхъ походовъ возникаютъ, по волѣ завѣщателей, страннопріимные дома, больницы, особенно для прокаженныхъ, и лазареты.

Въ числѣ тезисовъ, выставленныхъ французскою революціею, значилось: assistance â l'invalide, travail au valide, extinction de la mendicité. Къ немощнымъ и неспособнымъ къ труду причислены были какъ тѣ, которые уже не могутъ трудиться (старики), такъ и тѣ, которые еще не могутъ работать (дѣти). Но мысль эта долгое время не получала осуществленія. Революціонное правительство учредило только „comité de mendicité", признавъ нищету состояніемъ, обусловливающимъ право гражданина требовать отъ государства помощи, но ради проведенія этого принципа въ жизнь не было сдѣлано ничего существеннаго.

Въ половинѣ XIX вѣка этотъ принципъ вновь находитъ законодательное признаніе.

Конституція 1848 г. опять подтвердила обязанность государства заботиться о нуждающихся и обезпечить пропитаніе безработнымъ. Но и послѣ этого французское общество настаивало на развитіи частной благотворительности, но послѣдняя организація страдала крайнею неравномѣрностью.

На путь-же обязательнаго призрѣнія государство вступало медленно. 27 Ноября 1848 г. правительство представило Національному собранію законопроектъ, который гарантировалъ бѣднымъ призрѣніе со стороны государства и реформировалъ совершенно организацію призрѣнія бѣдныхъ. Въ каждой общинѣ вмѣсто бюро долженъ быть учрежденъ мѣстный благотворительный комитетъ (comité local de secours), а въ каждомъ кантонѣ надъ этими комитетами долженъ стоять кантональный благотворительный комитетъ (comité cantonal d'assistance). Обязательность призрѣнія обезпечивалась тѣмъ, что расходы, для которыхъ не хватало добровольныхъ пожертвованій, могли покрываться общиной и округомъ путемъ назначенія особыхъ ассигнованій къ государственнымъ налогамъ. Комиссія, на разсмотрѣніе которой былъ переданъ этотъ законопроектъ, усмотрѣла въ предложенной системѣ государственнаго призрѣнія скрытый соціализмъ, который въ будущемъ можетъ обратиться въ коммунизмъ. Въ результатѣ проектъ былъ отвергнутъ и другая

комиссія—Commission de l'assistance et de la prevoyance—занялась выработкою новаго законопроекта. Тьеръ, докладчикъ этой комиссіи, провелъ ту мысль, что призрѣніе бѣдныхъ не есть соціальная обязанность, осуществляемая государствомъ, а добродѣтель, въ основѣ которой не должно лежать никакого принужденія [1]).

Созидательная работа въ конструированіи обязательнаго призрѣнія выпала на долю третьей республики.

Въ 1889 году былъ изданъ законъ о нуждающихся въ попеченіи дѣтяхъ, лишенныхъ нравственнаго воспитанія и подвергающихся дурному обращенію.

Въ 1893 году изданъ законъ объ обязательной медицинской помощи бѣднымъ больнымъ со стороны общинъ, съ каковою цѣлью съ 1897 г. общинамъ стало отпускаться пособіе отъ казны на нужды призрѣнія.

Въ 1898 г. «высшій совѣтъ общественнаго призрѣнія» опредѣленно высказалъ, что общественное призрѣніе, по самому существу дѣла, входитъ въ обязанности общины [2]).

Въ 1904 г. изданъ законъ объ организаціи призрѣнія дѣтей вообще и наконецъ въ 1905 г. появляется законъ о призрѣніи старыхъ, немощныхъ и неизлѣчимыхъ. Не говоря прямо о праве на призрѣніе, законъ провозглашаетъ обязанность призрѣнія для всѣхъ общинъ и департаментовъ, а также и государства. Равномѣрность призрѣнія устанавливается опредѣленіемъ законнаго мѣста призрѣнія, съ указаніемъ способа раскладки издержекъ между общинами и департаментами, съ пособіемъ отъ государства.

Каждый французъ 70-ти лѣтъ, не могущій работать или французъ немощный и неизлѣчимый получаютъ призрѣніе, причемъ законъ устанавливаетъ при какихъ условіяхъ призрѣніе падаетъ на общину, при какихъ на департаментъ или государство.

Бюро призрѣнія ежегодно вноситъ въ сессію муниципальнаго совѣта списокъ стариковъ, немощныхъ и неизлѣчимыхъ; списокъ, утвержденный муниципальнымъ совѣтомъ выставляется ко всеобщему свѣдѣнію; каждый членъ общины можетъ обжаловать его въ кантональную комиссію.

---

[1]) В. А. Гагенъ. Право бѣднаго на призрѣніе. С.-Петербургъ. 1907 г. Т. I, стр. 257.

[2]) G. Rondel. La commune et l'assistance obligatoire. Paris. 1907 г., стр 5.

Обычная форма призрѣнія — это призрѣніе на дому въ видѣ ежемѣсячнаго пособія; призрѣваютъ и въ домахъ общественнаго призрѣнія и у частныхъ лицъ. Пособіе отъ 5—30 фр. въ мѣсяцъ; размѣръ пособія увеличивается, если призрѣваемые докажутъ, что воспитали по меньшей мѣрѣ 3 дѣтей до 16-лѣтняго возраста.

Общественная благотворительность не имѣетъ спеціальной организаціи, а поручена надзору Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, которое завѣдуетъ также нѣкоторыми благотворительными заведеніями, содержимыми государствомъ.

Въ департаментахъ общее наблюденіе возлагается на префектовъ, въ общинахъ — на мэровъ. Въ общинахъ дѣйствуютъ bureaux de bienfaisance чрезъ своихъ adjoints и dames de charité. Средства этихъ бюро слагаются изъ собственныхъ капиталовъ, сборовъ въ церквахъ, частныхъ пожертвованій, отчисленій извѣстнаго процента съ билетовъ на общественныя зрѣлища, изъ пособій отъ департамента или государства.

Община не имѣетъ права устанавливать налога въ пользу бѣдныхъ, всякія пожертвованія должны быть внушены чувствомъ гуманности. Главною задачею этихъ бюро является оказаніе помощи на дому.

Вмѣстѣ съ тѣмъ французское законодательство запрещаетъ прошеніе милостыни, что наглядно выражается въ постановкѣ столбовъ на перекресткахъ сельскихъ дорогъ съ надписью: défense de mendier.

Германія.

Лютеръ провозгласилъ прошеніе милостыни нарушеніемъ правъ другихъ лицъ, а подачу ея зломъ.

Дѣйствительно-же бѣдные должны и безъ просьбы получать вспомоществованіе отъ общины или города. Уже въ полицейскомъ уставѣ 1530 г. объявляется обязанностью каждой общины призрѣвать своихъ бѣдныхъ. Отсюда явилось стремленіе каждой общины воспрепятствовать появленію въ ея средѣ новыхъ нуждающихся; съ этою цѣлью установлены были стѣсненія въ передвиженіи, такъ какъ никакая община не хотѣла пускать къ себѣ лицъ неимущихъ и, кромѣ того, организованъ былъ тягостный контроль, въ формѣ требованія духовенствомъ представленія вступающими

въ бракъ письменнаго на то разрѣшенія со стороны общинной власти [1]).

Общее имперское законодательство сильно заботилось объ искорененіи нищенства. Имперскій полицейскій уставъ 1577 года подтвердилъ обязанность общинъ содержать своихъ бѣдныхъ. Императорскимъ патентомъ 1731 г. повелѣно нищенствующихъ подмастерьевъ вовсе не пускать въ города.

Въ настоящее время въ Германской имперіи дѣйствуетъ общій имперскій законъ 6 іюня 1870 г. (Das deutsche Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz).

Въ основѣ его лежитъ положеніе прусскаго закона 1842 г., возложившаго обязанность призрѣнія на ту общину, гдѣ жилъ и проявлялъ свою дѣятельность впавшій въ нищету.

Для управленія дѣлами призрѣнія учреждено центральное вѣдомство, а выполненіе всѣхъ опредѣленій закона ввѣрено правительствамъ каждаго государства.

Обязанность призрѣнія ложится прежде всего на родственниковъ бѣднаго, а затѣмъ уже на общинные союзы (Ortsarmenverbände).

Законъ 1870 г. имѣетъ въ виду оказаніе помощи бѣднымъ, но не задается вопросомъ предупрежденія бѣдности. Право обѣднѣвшаго на полученіе пособія пріобрѣтается постояннымъ, въ теченіе 2 лѣтъ пребываніемъ, по достиженіи 18 лѣтъ, въ предѣлахъ мѣстнаго союза по призрѣнію бѣдныхъ; по смерти его такое право пріобрѣтаетъ безпомощная его вдова и дѣти.

Бѣдные, которые утратили право призрѣнія на родинѣ, и частыми переѣздами не пріобрѣли новой юридической осѣдлости, признаются „земскими бѣдными“ (Landarmen), призрѣваемыми на счетъ того государства, въ которомъ пребываютъ, при помощи Landarmenverbände. Эти союзы завѣдуютъ также и тѣми учрежденіями (для идіотовъ, слѣпыхъ, умалишенныхъ), устройство и содержаніе которыхъ не подъ силу отдѣльной общинѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ эти союзы являются и въ роли вспомогательной единицы по отношенію къ отдѣльнымъ общинамъ, немогущимъ своими собственными

---

1) Проф. П. И. Георгіевскій. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность, С.-Петербургъ. 1894 г., стр. 10.

силами осуществлять дѣло призрѣнія въ потребномъ размѣрѣ.

§ 45. Благотворительная дѣятельность въ Россіи.

Въ X и XI вѣкахъ положено у насъ основаніе христіанскому призрѣнію примѣрами князей и закономъ, относившимъ вопросъ о помощи бѣднымъ къ церковному управленію.

Издавна монастыри русскіе служили убѣжищемъ для больныхъ и неимущихъ. Въ древней Руси нищихъ было великое множество; они состояли подъ покровительствомъ церкви, назывались людьми „церковными," не вызывая противъ себя строгихъ репрессивныхъ мѣръ со стороны государства.

Милостыня разсматривалась не столько какъ средство улучшить положеніе нищаго, сколько какъ благочестивое упражненіе добрыхъ душевныхъ чувствъ благотворящаго. Изъ этого основного положенія вытекалъ рядъ практическихъ выводовъ: именно, нищенство не только не истреблялось, но культивировалось, какъ необходимый элементъ благоустроеннаго общества, какъ, выражаясь словами проф. Ключевскаго, „состоящій при церкви практическій институтъ общественнаго благонравія.

Какъ въ клиникѣ необходимъ больной, чтобы научиться лечить болѣзнь, такъ въ древнерусскомъ обществѣ необходимъ былъ сирый и убогій, чтобы воспитать умѣніе и навыкъ любить человѣка"... Нищій былъ для благотворителя лучшій богомолецъ, молитвенный ходатай. „Въ рай входятъ святою милостынею, говорили въ старину: нищій богатымъ питается, а богатый нищаго молитвою спасается"...

Только съ усиленіемъ центральной власти, съ большимъ уясненіемъ себѣ своихъ задачъ, государство выступаетъ въ болѣе самостоятельной роли, беретъ на себя борьбу съ нищенствомъ и нуждою, такъ какъ безконтрольная, неурегулированная раздача милостыни и оказаніе пособій „ради души спасенія" имѣли слѣдствіемъ и у насъ, какъ на Западѣ, развитіе тунеядства и нищихъ промышленниковъ.

Стоглавый соборъ (1551 г.) указывалъ на необходимость устройства для престарѣлыхъ въ каждомъ городѣ богадѣленъ мужскихъ и женскихъ, каковыя должны находиться въ

вѣдѣніи добрыхъ священниковъ и цѣловальниковъ и содержаться на доброхотныя пожертвованія. Другимъ бѣднымъ, неспособнымъ къ труду, соборъ находилъ возможнымъ разрѣшить по прежнему „ходить по дворамъ, питаясь отъ боголюбцевъ", а способныхъ къ труду — подвергать „страдѣ". Указъ этотъ, къ сожалѣнію, не далъ никакихъ практическихъ результатовъ.

Слѣдуетъ отмѣтить еще знаменательный указъ царя Ѳедора Алексѣевича 1682 г., не вошедшій случайно въ полное собраніе законовъ, представляющій собою цѣлый проектъ системы мѣръ общественнаго призрѣнія, ссылаясь на примѣръ „Европскихъ странъ"; указъ предписывалъ устроить дома для бѣдныхъ, шпитальни, чтобы не было по улицамъ бродящихъ нищихъ, дѣтей бѣдныхъ родителей отдавать въ обученіе ремеслу. Въ 1791 г. вышелъ указъ, касавшійся лишь искорененія нищенства въ Москвѣ и предписывавшій направлять бродягъ въ мѣста ихъ родины, а при вторичномъ появленіи въ столицѣ,—бивъ кнутомъ, ссылать въ дальніе сибирскіе города.

Но всѣ эти предписанія, повидимому, остались лишь на бумагѣ и Великому Преобразователю опять пришлось встрѣтиться съ вопросомъ призрѣнія.

Петръ I находитъ уже необходимымъ различать точнѣе отдѣльныя категоріи нищихъ и нуждающихся, и для каждой изъ нихъ создать соотвѣтствующія учрежденія.

Прежде всего въ 1712 г. было повелѣно по всѣмъ губерніямъ завести богадѣльни для престарѣлыхъ и увѣчныхъ, а также для незаконнорожденныхъ. Въ такія монастырскія и церковныя богадѣльни Петръ предписывалъ въ первую очередь принимать раненыхъ воиновъ. Для содержанія этихъ богоугодныхъ учрежденій указано давать хлѣбное и денежное жалованье, а на построеніе при церквахъ богадѣленъ повелѣно обращать свѣчные сборы.

1718 г. пунктами, данными С.-Петербургскому полицій-мейстеру предписано: гулящихъ нищихъ брать въ работу, вторично пойманныхъ мужчинъ, бивъ кнутомъ, ссылать въ каторгу, а бабъ сажать въ шпингаузъ, ребятъ-же отсылать на суконный дворъ и къ прочимъ мануфактурамъ.

Въ 1720 г. Петръ воспретилъ подачу милостыни, подъ угрозою штрафа въ 5 рублей.

Регламентомъ Главному Магистрату 1721 г. предписы-

вается устройство „смирительныхъ домовъ“ для такихъ людей, которые „лѣнивые, здоровые нищіе и гуляки, не хотя трудитися о своемъ пропитаніи, ѣдятъ хлѣбъ вотще и прочіе симъ подобные; то таковыхъ всѣхъ надлежитъ сажать въ смирительные домы, кто на какое время по злымъ его поступкамъ будетъ достоинъ и посылать ихъ на работу, чѣмъ бы они могли пропитаніе свое заработать, чтобы никогда праздны не были“.

Въ Регламентѣ Духовной коллегіи Петръ рекомендовалъ этому учрежденію „думать и совѣтоваться, каковымъ-бы лучшимъ способомъ зло сіе (нищенство) искоренить и лучшій чинъ милостыни опредѣлить“, т. е. изыскать новыя начала для благотворительной дѣятельности, съ предупрежденіемъ опасностей, проистекающихъ отъ нищихъ промышленниковъ.

Въ царствованіе императрицы Екатерины II принятъ былъ рядъ мѣръ для разрѣшенія назрѣвшаго уже вопроса о цѣлесообразной организаціи благотворительной помощи.

По учрежденію о губерніяхъ 1775 г. возникли „Приказы общественнаго призрѣнія“, снабженные весьма широкою компетенціею. Кромѣ администраціи по школамъ, на приказы возложена была обязанность учреждать больницы, сиротскіе дома, богадѣльни, особые дома для неизлечимо-больныхъ, дома для умалишенныхъ, дома смирительные, работные.

Каждому приказу одновременно было выдано по 15 тыс. руб. изъ доходовъ губерніи, съ правомъ распоряжаться этими суммами на правахъ банковаго учрежденія.

Въ 1810 г. приказы переданы въ вѣдѣніе Министерства Полиціи, а въ 1819 г. снова вошли въ составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ 1859 г. по кредитнымъ своимъ операціямъ приказы подчинены Министру Финансовъ, а съ 1 Января 1860 г. былъ прекращенъ пріемъ процентныхъ бумагъ и всѣ вклады повелѣно передать въ государственный банкъ. Въ 1865 г. существующіе рабочіе и смирительные дома переданы въ завѣдываніе губернскихъ правленій и попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ.

Въ настоящее время въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, приказы закрыты съ передачею ихъ функцій по призрѣнію въ вѣдѣніе земства.

Учрежденіемъ о губерніяхъ и указомъ 1821 г. подтверждено, что въ городѣ городничій, а въ уѣздѣ исправникъ

должны имѣть попеченіе о нищихъ и стараться, чтобы всякій приходъ, помѣщикъ, или селеніе своихъ нищихъ и убогихъ содержали и не допускали до шатанія по міру и прошенія милостыни.

По казеннымъ и удѣльнымъ селеніямъ волостное начальство должно заботиться, чтобы больныхъ и дряхлыхъ содержали родственники, а за неимѣніемъ ихъ содержать безпомощныхъ должно въ богадѣльняхъ, построенныхъ на средства селеній и доброхотныхъ жертвователей (Докладъ Высоч. утвержд. конференціи 1797 г.).

Царствованіе Александра I ознаменовалось значительнымъ развитіемъ частной благотворительности; въ 1802 г. учреждено, между прочимъ, „человѣколюбивое общество“, впослѣдствіи получившее титулъ „императорскаго“ (1816 г.).

Къ этому-же царствованію относится широкая попечительная дѣятельность Императрицы Маріи Ѳеодоровны(вдовы Имп. Павла I), благодѣянія которой составляютъ обширный періодъ русской исторіи призрѣнія бѣдныхъ. Подъ ея непосредственнымъ вѣдѣніемъ стали дѣйствовать учрежденные еще при Екатеринѣ II „Опекунскіе совѣты“ въ Петербургѣ и въ Москвѣ для надзора за различными частями управленія благотворительныхъ заведеній, между коими слѣдуетъ отмѣтить вдовьи и сохранныя казны, воспитательные дома, вдовьи дома.

Въ 1828 г. эти разнообразныя учрежденія составили предметъ особаго вѣдомства—IV отдѣленія собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи,—подъ именемъ „Учрежденій Императрицы Маріи“.

По положенію о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 Іюня 1890 г., губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставляется „опредѣленіе правилъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами, принадлежащими земству, а также находящимися въ вѣдѣніи земства лечебными, благотворительными и иными общеполезными учрежденіями“. Смѣты на потребности общественнаго призрѣнія составляются земскими учрежденіями и утверждаются на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ и общая земская смѣта (Уст. о общ. пр., ст. 57).

По городовому положенію 11 Іюля 1892 г. общественныя управленія вѣдаютъ призрѣніемъ бѣдныхъ и заботятся о прекращеніи нищенства; имъ предоставлено устройство благотворительныхъ и лечебныхъ заведеній и завѣдываніе ими на одинаковыхъ съ земскими учрежденіями основаніяхъ.

Система обязательнаго призрѣнія нашимъ закономъ устанавливается для крестьянъ, (въ главѣ V Уст. о общ. призр., ст. 580—584) подъ общимъ заголовкомъ: „о мірскомъ призрѣніи въ селеніяхъ вообще“.

„Престарѣлые, дряхлые и увѣчные члены сельскихъ обществъ, не могущіе трудомъ пріобрѣтать пропитанія, содержатся родственниками“.

Тѣ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ родственниковъ или-же у которыхъ и сами родственники бѣдны, призрѣваются на счетъ крестьянскихъ обществъ, причемъ призрѣніе этихъ категорій лицъ, равно какъ и круглыхъ сиротъ, составляетъ обязательную мірскую повинность крестьянскихъ обществъ.

За учрежденіями, организованными за счетъ сельскихъ обществъ, надзираютъ сельскія власти, въ лицѣ сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ.

Какъ видно, дѣйствующій законъ пріурочиваетъ обязанность по призрѣнію къ такой произвольной единицѣ, какъ сельское общество. Есть сельскія общества изъ нѣсколькихъ человѣкъ, и сельскія общества изъ нѣсколькихъ тысячъ. И если содержаніе одного старика не можетъ замѣтно обременить общество, состоящее изъ 100 дворовъ, то оно ложится непосильною тяжестью на общество въ 5—10 дворовъ, каковыхъ не мало въ сѣверной полосѣ Россіи.

Но какъ-бы ни были тяжелы возлагаемыя на крестьянъ обязанности по призрѣнію, онѣ были соединены и съ нѣкоторыми правами, вытекавшими изъ особенностей крестьянскаго землевладѣнія. Прежде всего крестьянинъ не имѣлъ права отчуждать принадлежащаго ему надѣла. Вслѣдствіе этого въ рукахъ общества всегда имѣлась наличность извѣстнаго имущественнаго обезпеченія на случай неспособности къ труду одного изъ его членовъ. Принимая на себя его содержаніе, общество вступало и въ пользованіе его надѣломъ. Дѣлалось это обыкновенно такъ: старикъ опредѣлялся къ одному изъ членовъ общества, который обязывался покоить его, кормить и поить по смерть; въ замѣнъ этого общество предоставляло ему земельный надѣлъ старика.

Съ изданіемъ закона 9 Ноября положеніе существенно измѣнилось. Всякій крестьянинъ, укрѣпившій за собою землю въ личную собственность, можетъ отчуждать ее въ чужія руки и у общества не останется никакого обезпеченія на случай старости или неспособности къ труду одного изъ его членовъ.

Разъ крестьяне въ отношенiи формъ землевладѣнiя приравнены ко всѣмъ остальнымъ сословiямъ, несправедливо оставлять на нихъ тѣ сословныя обязанности, которыя вытекали изъ нынѣ упраздненныхъ особенностей крестьянскаго землевладѣнiя. И исполнить это тѣмъ легче, что въ лицѣ земства имѣется готовая всесословная организацiя, на которую примѣнительно къ существующему закону (п. 7 ст. 2 полож. о земск. учр.) могутъ быть возложены снятыя съ крестьянъ обязанности по призрѣнiю. Крестьянскiя общества должны быть освобождены отъ обязанностей по призрѣнiю тѣхъ своихъ членовъ и ихъ семействъ, которые укрѣпили за собою въ личную собственность землю по закону 9 Ноября.

Въ 1864 г. учрежденъ былъ новый органъ общественнаго призрѣнiя при православныхъ церквахъ—приходскiя попечительства. Они состоятъ изъ мѣстнаго духовенства и выборныхъ отъ прихожанъ, отличающихся благочестiемъ, и имѣютъ цѣлью какъ попеченiе о состоянiи православной церкви и причта, такъ и благотворительную дѣятельность въ предѣлахъ прихода.

Призрѣнiе нижнихъ чиновъ и ихъ семействъ.

Законъ о призрѣнiи нижнихъ чиновъ и ихъ семействъ 25 Iюня 1912 г. вступилъ въ дѣйствiе съ 1-го января 1913 года.

Призрѣнiемъ на счетъ казны имѣютъ право пользоваться:

I. Нижнiе чины, утратившiе какъ въ мирное, такъ и въ военное время трудоспособность вслѣдствiе полученныхъ ими ранъ, поврежденiй, либо болѣзней, если эти раны, поврежденiя или болѣзни находятся въ причинной зависимости отъ прохожденiя ими военной службы.

II. Семейства сихъ лицъ.

III. Вдовы и круглые сироты означенныхъ лицъ.

Къ числу нижнихъ чиновъ, которые могутъ пользоваться призрѣнiемъ, независимо отъ собственнаго ихъ матерiальнаго обезпеченiя, относятся:

1) числящiеся въ запасѣ или государственномъ ополченiи, либо уволенные вовсе отъ военной службы и проходившiе оную по жеребью вольноопредѣляющимися или охотниками, а также добровольцами, нижнiе чины армiи, флота, пограничной стражи и отдѣльнаго корпуса жандармовъ, а равно

нижніе чины служилаго состава или уволенные отъ службы всѣхъ казачьихъ войскъ;

2) призывавшіеся на военную службу ратники государственнаго ополченія и казаки войскового ополченія, и

3) находившіеся на службѣ въ составѣ образованныхъ въ военное время военнымъ начальствомъ военныхъ дружинъ, если послѣднія были въ постоянномъ сборѣ и имѣли военное устройство.

Годовые оклады пенсій для всѣхъ указанныхъ лицъ, въ зависимости отъ степени утраты ими трудоспособности, раздѣляются на пять разрядовъ:

по первому разряду—двѣсти шестнадцать рублей,—при полной утратѣ трудоспособности, соединенной съ необходимостью въ постоянномъ постороннемъ уходѣ;

по второму разряду—сто шестьдесятъ восемь рублей,—при полной утратѣ трудоспособности, не соединенной съ необходимостью въ постоянномъ постороннемъ уходѣ;

по третьему разряду—сто восемь рублей,—при сильномъ пониженіи трудоспособности;

по четвертому разряду—шестьдесятъ шесть рублей,—при среднемъ пониженіи трудоспособности и

по пятому разряду—тридцать рублей,—при слабомъ пониженіи трудоспособности.

Указанные оклады пенсій увеличиваются для нижнихъ чиновъ унтеръ-офицерскаго и соотвѣтствующихъ званій, прослужившихъ въ сихъ званіяхъ не менѣе одного года, на десять процентовъ. Для нижнихъ чиновъ, прослужившихъ не менѣе пяти лѣтъ на сверхсрочной службѣ, независимо отъ полученія слѣдуемыхъ имъ въ подлежащихъ случаяхъ единовременныхъ пособій за выслугу установленныхъ сроковъ службы, оклады пенсій увеличиваются на двадцать процентовъ. Въ этомъ послѣднемъ размѣрѣ назначаются также пенсіи зауряд-прапорщикамъ и зауряд военнымъ чиновникамъ.

Нижніе чины, которые, вслѣдствіе полученныхъ на военной службѣ ранъ, поврежденій или болѣзней, сдѣлались неспособными къ труду уже по увольненіи ихъ изъ войскъ, либо по другимъ причинамъ не подверглись освидѣтельствованію, могутъ обращаться, до истеченія пяти лѣтъ со времени оставленія ими службы, съ письменными или словесными просьбами о

назначенiи имъ пенсiи въ уѣздное (окружное) или городское по воинской повинности присутствiе, либо къ уѣздному воинскому начальнику, либо къ земскому участковому начальнику или соотвѣтствующему ему должностному лицу, либо къ чинамъ уѣздной полицiи, а казаки—также и къ атаману отдѣла (окружному атаману) или къ станичному (хуторскому, поселковому) атаману, по мѣсту жительства нижняго чина. Эти учрежденiя и должностныя лица обязаны принимать всѣ мѣры къ скорѣйшему освидѣтельствованiю просителей установленнымъ порядкомъ и объявлять просителямъ, въ какое учрежденiе и когда надлежитъ имъ явиться для освидѣтельствованiя.

Если освидѣтельствованiе или переосвидѣтельствованiе нижнихъ чиновъ связано съ выѣздомъ ихъ изъ мѣстъ жительства, то имъ выдаются изъ казны: 1) кормовыя деньги по двадцать пять копѣекъ въ сутки и 2) прогонныя деньги, при разстоянiяхъ до мѣста нахожденiя свидѣтельствующаго учрежденiя: для лицъ, причисленныхъ къ первымъ двумъ разрядамъ по пенсiи,—свыше пятнадцати верстъ, а для остальныхъ—свыше двадцати пяти верстъ. Прогонныя деньги исчисляются въ оба конца: по желѣзнымъ дорогамъ и водянымъ путямъ—въ размѣрѣ стоимости проѣзда по низшему разряду пассажирскихъ тарифовъ, а по шоссейнымъ и грунтовымъ дорогамъ—по установленной таксѣ, считая на одну лошадь. При выѣздахъ для освидѣтельствованiя вслѣдствiе ходатайствъ или жалобъ самихъ лицъ, домогающихся пенсiи, означенныя въ сей статьѣ кормовыя и прогонныя деньги выдаются лишь въ случаяхъ признанiя сихъ лицъ имѣющими право на пенсiю.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда вслѣдствiе ранъ, поврежденiй или болѣзней произойдетъ болѣе тяжелая утрата трудоспособности, чѣмъ было опредѣлено при первомъ освидѣтельствованiи, нижнiе чины имѣютъ право ходатайствовать о переосвидѣтельствованiи ихъ и объ увеличенiи размѣра пенсiи. Такiя ходатайства могутъ быть возбуждаемы не ранѣе, какъ по истеченiи двухъ лѣтъ со времени перваго освидѣтельствованiя.

Возобновленiе ходатайствъ о назначенiи пенсiи лицами, коимъ въ таковой отказано, допускается не ранѣе, какъ черезъ годъ со дня постановленiя присутствiя по воинской повинности объ отказѣ.

Пенсіи выдаются нижнимъ чинамъ изъ мѣстнаго казначейства, а по просьбѣ пенсіонеровъ—и изъ волостныхъ (гминныхъ, станичныхъ, а въ Закавказьѣ—сельскихъ) правленій, по расчетнымъ листамъ, за четыре мѣсяца впередъ, по третямъ года (въ январѣ, маѣ и сентябрѣ).

Пенсіи, назначенныя нижнимъ чинамъ, относительно коихъ удостовѣрено, что они одержимы душевною болѣзнью, выдаются ихъ женамъ или дѣтямъ; если же душевно-больной будетъ находиться въ лечебномъ или иномъ заведеніи на казенномъ содержаніи, то на время пребыванія его въ такомъ заведеніи женѣ или дѣтямъ назначается особая пенсія.

Выдача пенсій пріостанавливается: 1) когда пенсіонеръ поступилъ на полное содержаніе въ казенное благотворительное учрежденіе—на все время пребыванія въ немъ, и 2) когда пенсіонеръ привлеченъ къ суду или слѣдствію, соединенному съ заключеніемъ подъ стражу.

Выдача пенсій прекращается въ случаяхъ: 1) смерти; 2) поступленія въ монашество; 3) поступленія на государственную службу (не по вольному найму) на платную должность, съ правомъ на пенсію по общимъ правиламъ; 4) присужденія судебнымъ приговоромъ къ наказанію, соединенному съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія или и безъ правоограниченій, но за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества или за ростовщичество.

Пенсіи нижнимъ чинамъ не подлежатъ вычету за долги и взысканія.

Этимъ-же закономъ 25 Іюня 1912 г. предусматривается призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ, находящихся на дѣйствительной службѣ въ мобилизованныхъ частяхъ арміи и флота, въ государственномъ ополченіи или въ военныхъ дружинахъ.

Правомъ на призрѣніе пользуются семейства слѣдующихъ нижнихъ чиновъ:

1) призванныхъ на дѣйствительную службу при мобилизаціи,—со дня отправленія на службу;

2) задержанныхъ по случаю мобилизаціи на дѣйствительной службѣ долѣе опредѣленнаго для службы мирнаго времени срока,—со дня окончанія этого срока;

3) принятыхъ при мобилизаціи на дѣйствительную службу охотниками и добровольцами,—со дня поступленія на службу;

4) поступившихъ на службу въ государственное ополченіе,—со дня отправленія на службу, и

5) поступившихъ на службу въ военныя дружины, образованныя по распоряженію военнаго начальства,—со дня поступленія въ дружины.

Изъ состава членовъ указанныхъ семействъ пользуются призрѣніемъ:

1) жена и дѣти нижняго чина и

2) отецъ, мать, дѣдъ, бабка, братья и сестры означеннаго чина, если они содержались трудомъ послѣдняго.

Указанныя лица имѣютъ право на полученіе продовольственнаго пособія деньгами, полагая на каждое призрѣваемое лицо не менѣе одного пуда двадцати восьми фунтовъ муки, десяти фунтовъ крупы, четырехъ фунтовъ соли и одного фунта постнаго масла въ мѣсяцъ; но дѣтямъ, не достигшимъ пятилѣтняго возраста, продовольственное пособіе выдается въ размѣрѣ половины стоимости означенныхъ продуктовъ.

Трудоспособные сыновья и дочери призванныхъ, достигшіе семнадцатилѣтняго возраста, а равно дочери, вышедшія въ замужество, утрачиваютъ право на призрѣніе.

Лицамъ и учрежденіямъ, вѣдающимъ призрѣніемъ, надлежитъ особенно озабочиваться обезпеченіемъ семействъ тѣхъ нижнихъ чиновъ, которые отправляются на службу или находятся на ней, будучи вдовцами, и въ семьѣ коихъ остаются малолѣтнія или несовершеннолѣтнія лица, а также тѣхъ чиновъ, жены которыхъ не въ состояніи сами заботиться о дѣтяхъ, вслѣдствіе отсутствія, болѣзни или увѣчья, или же оказываются порочными въ такой степени, что оставленіе дѣтей на ихъ попеченіи признается невозможнымъ. Въ отношеніи подобныхъ малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ безотлагательно принимаются мѣры къ учрежденію, въ установленномъ порядкѣ, опеки или попечительства.

Выдача пособій призрѣваемымъ семействамъ производится въ волостныхъ (гминныхъ, станичныхъ, а въ Закавказьѣ—сельскихъ правленіяхъ), въ присутствіи одного изъ членовъ попечительства, и въ городскихъ управахъ, при чемъ въ сельскихъ мѣстностяхъ—четыре раза въ годъ, за три мѣсяца впередъ (въ мартѣ, іюнѣ, сентябрѣ и

декабрѣ), а въ городскихъ поселеніяхъ и, по прекращеніи военныхъ дѣйствій, въ сельскихъ мѣстностяхъ—ежемѣсячно, за мѣсяцъ впередъ.

Семейства нижнихъ чиновъ войскового сословія, находящихся на дѣйствительной службѣ въ мобилизованныхъ казачьихъ частяхъ или въ войсковомъ ополченіи, призрѣваются на основаніи особаго для нихъ закона.

Правомъ на пенсію изъ казны пользуются вдовы и круглые сироты воинскихъ нижнихъ чиновъ:

1). убитыхъ или погибшихъ на войнѣ, либо пропавшихъ на войнѣ безъ вѣсти, умершихъ отъ ранъ, внутреннихъ или внѣшнихъ поврежденій либо болѣзней, вызванныхъ условіями военнаго времени, хотя бы смерть послѣдовала и не отъ непріятельскаго оружія и внѣ района военныхъ дѣйствій, но до истеченія одного года со времени приведенія на мирное положеніе или расформированія части, въ которой состоялъ нижній чинъ;

2) умершихъ и послѣ истеченія одного года, но не долѣе, какъ до истеченія пяти лѣтъ со времени приведенія на мирное положеніе или расформированія части, въ которой состоялъ умершій нижній чинъ, если будетъ доказано, что смерть послѣдовала отъ ранъ, поврежденій или болѣзней, вызванныхъ условіями военнаго времени.

3) Умершихъ въ мирное время на военной службѣ или по оставленіи оной, если будетъ доказано, что смерть послѣдовала отъ ранъ, поврежденій или болѣзней, находящихся въ причинной зависимости отъ прохожденія ими военной службы однако не позднѣе, какъ до истеченія трехъ лѣтъ со времени оставленія службы, и

4) получавшихъ при жизни пенсію, если они вступили въ бракъ, не менѣе, какъ за одинъ годъ до своей смерти.

Пенсія вдовъ нижнихъ чиновъ опредѣляется въ размѣрѣ:

восьмидесяти четырехъ рублей для вдовъ нижнихъ чиновъ высшихъ званій, прослужившихъ не менѣе пяти лѣтъ на сверхсрочной службѣ;

шестидесяти рублей для вдовъ нижнихъ чиновъ унтеръ-офицерскаго и другихъ высшихъ званій, прослужившихъ въ сихъ званіяхъ не менѣе года, а также нижнихъ чиновъ рядового званія, прослужившихъ не менѣе пяти лѣтъ на сверхсрочной службѣ и

сорока восьми рублей для вдовъ прочихъ нижнихъ чиновъ какъ высшихъ, такъ и рядового званій.

Круглымъ сиротамъ нижнихъ чиновъ, не достигшимъ семнадцати лѣтъ отъ роду, пенсіи назначаются: одному—въ размѣрѣ половины оклада матери, двумъ—три четверти, тремъ и болѣе—въ размѣрѣ полнаго оклада матери.

Просьба о пенсіи можетъ быть заявлена вдовою и сиротами, или лицами, на попеченіи коихъ послѣднія находятся, въ письменной или словесной формѣ, казенной палатѣ или одному изъ слѣдующихъ учрежденій и должностныхъ лицъ: уѣздной земской или городской управѣ, земскому участковому начальнику или замѣняющему его должностному лицу, уѣздному или городскому полицейскому управленію, уѣздному воинскому начальнику, атаману отдѣла (окружному атаману) или станичному (хуторскому, поселковому) атаману либо волостному (гминному, станичному, а въ Закавказьѣ—сельскому) правленію.

Частная благотворительная дѣятельность долгое время не находила благопріятной для себя обстановки. До 1862 г. для возникновенія каждаго благотворительнаго общества нужно было испрашивать Высочайшее разрѣшеніе; лишь закономъ 12 Января 1862 г. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено право, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, утверждать уставы благотворительныхъ обществъ.

Частныя благотворительныя общества обязаны доставлять Министерству Внутреннихъ Дѣлъ отчеты о своей дѣятельности чрезъ подлежащихъ губернаторовъ, которымъ поручается надзоръ на мѣстахъ за состояніемъ частныхъ благотворительныхъ обществъ, за движеніемъ ихъ капиталовъ, веденіемъ шнуровыхъ книгъ и т. п.

10 Іюня 1897 года Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ утвержденъ „примѣрный уставъ обществъ пособія бѣднымъ“, который за исключеніемъ частей, необязательность коихъ оговорена, можетъ быть примѣненъ въ очень многихъ случаяхъ безъ всякихъ измѣненій.

Для поощренія развитія благотворительной дѣятельности и избѣжанія проволочки во времени, губернаторамъ предоставлено теперь разрѣшать собственною властью открытіе „обществъ пособія бѣднымъ“ въ томъ случаѣ, если они принимаютъ нормальный министерскій уставъ; о каждомъ

такомъ вновь возникшемъ обществѣ губернаторъ обязанъ лишь довести до свѣдѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Такимъ образомъ въ Россіи управленіе частною и общественною благотворительностью сосредоточивается въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, по Отдѣлу народнаго здравія и общественнаго призрѣнія Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, который ведетъ надзоръ за дѣятельностью земскихъ и городскихъ учрежденій по части общественнаго призрѣнія, за приказами общественнаго призрѣнія тамъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, за дѣятельностью благотворительныхъ обществъ, отнесенныхъ къ вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Но на ряду съ благотворительными обществами, обязанными отчетностью предъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, функціонируютъ особыя общества, имѣющія свою спеціальную организацію и дѣйствующія самостоятельно. Таково, напр., Императорское человѣколюбивое общество, имѣющее цѣлью оказаніе помощи и пособій дряхлымъ, неизлѣчимымъ и вообще къ работѣ неспособнымъ, воспитаніе сиротъ и дѣтей бѣдныхъ родителей, доставленіе неимущимъ, способнымъ къ работѣ, заработка.

Вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи проявляетъ также благотворительную дѣятельность на всю Россію по различнымъ отраслямъ призрѣнія, какъ-то организуетъ призрѣніе дѣтей, взрослыхъ, глухонѣмыхъ, оказываетъ врачебную помощь больнымъ и т. п.

Слѣдуетъ упомянуть и о Россійскомъ Обществѣ Краснаго Креста, возникшемъ ради попеченія и оказанія помощи раненымъ воинамъ.

Именнымъ указомъ 1 Сентября 1895 г. учреждено „Попечительство о домахъ трудолюбія и работныхъ домахъ“ во вниманіе „къ горестной судьбѣ тѣхъ, которые, терпя крайнюю нужду, тщетно ищутъ себѣ заработка и пріюта“, ради облегченія участи неимущихъ доставленіемъ имъ честнаго труда, какъ единственнаго залога счастливой и на христіанскихъ началахъ основанной жизни.

§ 46. Мѣры для прекращенія нищенства въ Россіи.

По дѣйствующему закону строго воспрещается нищенствовать въ городахъ, посадахъ, селеніяхъ, на ярмаркахъ,

большихъ дорогахъ (Уст. о пред. и прес. прест., ст. 159). Наблюденіе за выполненіемъ означеннаго запрещенія возлагается на особенное попеченіе полиціи.

„О тѣхъ членахъ сельскихъ обществъ, кои по лѣности будутъ ходить по міру для прошенія милостыни, извѣщается сельское начальство для поступленія съ ними по должности" (Уст. о общ. призр., ст. 584).

Въ Уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій помѣщено общее подтвержденіе запрета нищенствомъ снискивать себѣ пропитаніе.

Городскія общества и сельскія начальства обязаны смотрѣть, чтобы бѣдные и неимущіе люди по міру не бродили и милостыни не просили, наблюдать, чтобы тѣ изъ нихъ, кои окажутся здоровыми и въ состояніи работать, были употребляемы по усмотрѣнію въ разныя работы (ст. 162). Тамъ, гдѣ введены земскія учрежденія или городское общественное управленіе, способы прекращенія нищенства подлежатъ вѣдѣнію сихъ общественныхъ учрежденій. (Прим. къ ст. 162 Уст. о пред. и прес. прест.)

Въ дѣйствительности-же, нищенство настолько быстро развивалось, что даже въ С.-Петербургѣ нищихъ, за недостаткомъ мѣстъ при полицейскихъ управленіяхъ, стали препровождать въ Литовскій замокъ. Императоръ Николай I, при посѣщеніи этого замка въ 1834 г., выразилъ мнѣніе, что помѣщеніе нищихъ въ одномъ зданіи съ преступниками не соотвѣтствуетъ требованіямъ справедливости, и тогда-же приказалъ князю Трубецкому составить проектъ учрежденія, на обязанности котораго лежалъ-бы разборъ и призрѣніе нищихъ.

Во исполненіе Высочайшей воли въ 1837 г. возникъ „С.-Петербургскій комитетъ для разбора и призрѣнія нищихъ", а въ слѣдующемъ, 1838 году открылся таковой-же комитетъ въ Москвѣ. Въ вѣдѣніе этого комитета перешелъ и работный домъ, заключавшій въ своихъ стѣнахъ двѣ категоріи лицъ — добровольно поступающихъ и направляемыхъ туда по распоряженію администраціи. Въ 1893 г. Московскій комитетъ упраздненъ, а его обязанности возложены на „городское присутствіе по разбору и призрѣнію нищихъ", организованное при Московскомъ городскомъ управленіи.

С.-Петербургскій-же комитетъ постановлено сохранить впредь до окончательнаго разрѣшенія вопроса объ участіи

С.-Петербургскаго городского управленія въ дѣлѣ призрѣнія Петербургскихъ нищихъ.

Положеніемъ Комитета Министровъ въ 1903 г. и Николаевскій Комитетъ для разбора и призрѣнія нищихъ былъ упразднёнъ, а дѣла призрѣнія нищихъ въ С.-Петербургѣ переданы въ вѣдѣніе городского общественнаго управленія, организовавшаго т. наз. участковыя попечительства.

Въ прочихъ мѣстахъ Имперіи забираемымъ полиціею нищимъ производятъ разборъ губернскіе и областные попечительные о тюрьмахъ комитеты и уѣздныя ихъ отдѣленія.

§ 47. Современные типы благотворительныхъ учрежденій.

1. Воспитательные дома [1]).

Въ древности оставленіе родителями новорожденныхъ дѣтей на произволъ судьбы было обычнымъ явленіемъ; даже умерщвленіе собственнаго ребенка не считалось наказуемымъ.

Подъ вліяніемъ христіанства съ IV столѣтія начали уже устанавливать за умерщвленіе дѣтей строгія наказанія, причемъ было проведено рѣзкое различіе между дѣтьми, рожденными въ бракѣ и внѣбрачными, незаконнорожденными дѣтьми

Первоначально дѣтей, оставляемыхъ на церковной паперти, отдавали на вскормленіе прихожанамъ.

Первый воспитательный домъ для пріюта подкидышей былъ устроенъ въ 787 г. въ Миланѣ епископомъ Датеемъ. Отсюда эти учрежденія распространились по Италіи и Франціи; ихъ основателями являлись преимущественно духовные ордена, князья и частные благотворители.

Къ началу реформаціи существовало весьма много воспитательныхъ домовъ въ романскихъ государствахъ, въ германскихъ-же они почти отсутствовали.

Уничтоживъ религіозные ордена, реформація воспрепятствовала воспитательнымъ домамъ распространяться по протестантской Германіи и возложила заботу о безпомощныхъ дѣтяхъ на общины.

Меркантильная теорія, видѣвшая въ увеличеніи народонаселенія залогъ силы и богатства страны, привлекла государство къ участію въ дѣлѣ заботъ о незаконныхъ дѣтяхъ и подкидышахъ. Людовикъ XIV объявилъ воспитательные

[1]) В. Рошеръ. Система призрѣнія бѣдныхъ и мѣропріятій противъ бѣдности. Переводъ съ нѣмецкаго Чемена. Черкасы. 1899 г., стр. 157—169.

дома, содержавшіеся на счетъ церкви и частныхъ лицъ, учрежденіями государственными и назначилъ имъ субсидіи, мотивируя это тѣмъ, что воспитываемыя въ нихъ дѣти «могутъ съ теченіемъ времени приносить пользу государству». Подъ вліяніемъ такого-же взгляда воспитательные дома начали возникать и въ протестантскихъ городахъ, гдѣ ихъ до того времени не было; такъ въ началѣ 18 вѣка они возникли въ Берлинѣ, Дрезденѣ, Касселѣ, Гамбургѣ; однако, просуществовавъ короткое время, большинство ихъ закрылось, и государства, входящія въ составъ теперешней Германской Имперіи, не допускаютъ учрежденія воспитательныхъ домовъ.

Забота о внѣбрачныхъ дѣтяхъ и подкидышахъ лежитъ въ Германіи не на государствѣ, а на родителяхъ (право отыскивать отца) и на общинахъ, которыя въ этомъ дѣлѣ придерживаются самой разнообразной практики: однѣ устраиваютъ небольшіе пріюты для грудныхъ дѣтей, другія—отдаютъ дѣтей на воспитаніе частнымъ лицамъ, третьи—входятъ въ соглашеніе съ различными благотворительными обществами и т. п.

Противники воспитательныхъ домовъ выставляютъ на видъ страшную смертность питомцевъ и то деморализующее вліяніе, которое оказываютъ эти учрежденія на общественную нравственность.

Въ настоящее время воспитательные дома удержались только въ романскихъ странахъ—во Франціи, Италіи, отчасти въ Австріи.

Въ Россіи заботы о призрѣніи подкидышей начинаются съ XVIII в. Въ царствованіе Петра I Новгородскій митрополитъ Іовъ учредилъ въ Колмовѣ, близъ Новгорода, пріютъ для „зазорныхъ младенцевъ". Кромѣ того при Петрѣ приказано было (указомъ 1712 г.) устроить по губерніямъ госпитали для пріема подкидышей въ тѣхъ цѣляхъ, чтобы роженицы «вящаго грѣха не дѣлали, сирѣчь убивства».

Указомъ 1715 г. предписывалось, чтобы младенцевъ не подкидывали въ непристойныя мѣста, но «приносили бы къ госпиталямъ и клали тайно въ окно, дабы лицъ приносившихъ было не видно».

При Екатеринѣ II, по представленію Бецкаго, были учреждены воспитательные дома въ Москвѣ (въ 1764 г.) и въ С.-Петербургѣ (1770 г.).

Питомцы воспитательныхъ домовъ надѣлены были важ-

ными правами: за ними обезпечена была вольность, дано право покупать дома, лавки, устраивать фабрики и заводы и заниматься, вообще, всякимъ промысломъ.

Вмѣстѣ съ гуманными цѣлями означенными мѣрами предполагалось достичь и политическихъ цѣлей: изъ безродныхъ и оставленныхъ дѣтей, призрѣваемыхъ въ воспитательныхъ домахъ, Екатерина мечтала создать «третій чинъ людей».

Императрица Екатерина II имѣла въ виду учредить воспитательные дома во всѣхъ губерніяхъ при приказахъ общественнаго призрѣнія. Но въ 1828 г. послѣдовало запрещеніе устраивать вновь воспитательные дома для подкидышей, во избѣжаніе порчи народной нравственности. Въ послѣднее время вредъ отсутствія пріютовъ для подкидышей обнаружился въ распространеніи страшнаго ремесла женщинъ, промышляющихъ дѣтоубійствомъ.

Воспрещеніе открытія воспитательныхъ домовъ отмѣнено въ 1898 г.

Въ настоящее время пріемъ младенцевъ въ Московскій и Петроградскій воспитательные дома регулируются правилами 18 Декабря 1890 г., съ нѣкоторыми измѣненіями въ 1894 г.

По этимъ правиламъ принимаются на призрѣніе и временное вскормленіе, въ возрастѣ не старше 1 года—1) незаконные младенцы, лишившіеся матерей, 2) незаконныя дѣти, матери коихъ, по бѣдности или необходимости сохраненія тайны рожденія, не могутъ держать ребенка при себѣ, 3) подкидыши, доставляемые полиціею.

При пріемѣ незаконнорожденнаго младенца требуются: метрическая выпись о рожденіи и крещеніи и видъ лица, принесшаго ребенка.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ допускается принятіе ребенка въ воспитательный домъ безъ всякихъ документовъ.

Законные младенцы не старше года допускаются также къ принятію въ воспитательные дома для временнаго вскормленія до годичнаго возраста, если мать умерла или такъ больна, что не можетъ сама кормить грудью, а отецъ не имѣетъ средствъ вскормить ребенка. По достиженіи годового возраста ребенокъ возвращается со взысканіемъ въ безспорномъ порядкѣ издержекъ за его кормленіе [1]).

[1]) С. Э. Терменъ. Призрѣніе несчастнорожденныхъ въ Россіи. Петербургъ. 1912 г., стр. 89.

Лицу принесшему ребенка выдается билетъ съ обозначеніемъ номера, подъ которымъ ребенокъ записанъ.

Питомцы воспитательныхъ домовъ возвращаются матерямъ, родственникамъ и предъявителямъ выданныхъ билетовъ въ теченіе десятилѣтняго срока, причемъ съ родителей могутъ быть взысканы издержки по воспитанію, не свыше 30 рублей за годъ.

2. Рабочіе дома и дома трудолюбія.

Дѣло благотворенія вообще и трудовой помощи въ частности—такое великое и всеобъемлющее дѣло, что интересъ къ нему долженъ быть всюду, какъ въ городѣ, такъ и въ деревнѣ, въ центрѣ и на окраинахъ.

При словѣ „рабочій домъ" невольно вспоминается прежде всего Англія, какъ родина этого учрежденія. Въ Англіи рабочій домъ положенъ въ основаніе всей системы призрѣнія. Рабочій домъ тамъ является одновременно и пріютомъ для хронически больныхъ, и больницею, и богадѣльнею, и школою для дѣтей бѣдныхъ родителей и наконецъ мастерскою, гдѣ работаютъ способные къ труду призрѣваемые.

Суровый режимъ (скудная пища, стѣсненіе свободы, разлученіе съ семьею и т. п.) служитъ пробнымъ камнемъ истинной бѣдности. Англійскій рабочій предпочитаетъ перебиваться на свободѣ, испытывая всевозможныя лишенія, нежели поступить въ рабочій домъ, который получилъ въ народѣ кличку Бастиліи, настолько тягостна обстановка англійскаго рабочаго дома. Именно къ этому и слѣдуетъ стремиться, по мысли англійскаго законодателя, такъ какъ рабочіе дома устраиваются съ цѣлью оказать помощь только въ случаѣ дѣйствительной надобности.

Рабочіе дома существуютъ и въ Германіи, напр., въ Саксоніи, Ольденбургѣ, Шлезвигъ-Гольштейнѣ, но совсѣмъ иного типа. Они представляютъ собою учрежденія полублаготворительнаго характера для лицъ, добровольно обращающихся за работою; это какъ бы посредническія конторы, облегчающія найти заработокъ. Если получившій занятіе и убѣжище бѣднякъ недоволенъ установленнымъ режимомъ, то можетъ уйти во всякое время, но зато онъ уже лишается права на пособіе изъ общинныхъ средствъ.

Въ виду того, что отдѣльныя общины не въ состояніи самостоятельно содержать на свой счетъ такіе дома, онѣ стали соединяться между собою для учрежденія окружныхъ

рабочихъ домовъ съ соотвѣтственнымъ распредѣленіемъ расхода. Нерѣдко эти дома преслѣдуютъ и другія побочныя цѣли, какъ напр. призрѣніе бѣдныхъ дѣтей.

Но наряду съ такими домами трудолюбія существуютъ и принудительные рабочіе дома (Zwangsarbeitshäuser), занимающіе среднее мѣсто между домомъ работнымъ и смирительнымъ. Заключеніе въ нихъ служитъ добавочнымъ наказаніемъ для цѣлой категоріи лицъ, отбывшихъ уже тюремное заключеніе (т. наз. „correctionelle Nachhaft"). Именно, бродяги, пьяницы, эксплоататоры собственныхъ дѣтей, пріучающіе ихъ къ попрошайничанью и сбору милостыни, лѣнтяи, пользующіеся пособіями изъ общинныхъ кассъ, приговариваются судомъ по выходѣ изъ тюрьмы къ заключенію на опредѣленный срокъ въ такой рабочій домъ, ради исправленія ихъ путемъ строгаго режима и принудительнаго труда.

Во Франціи, гдѣ усиленная борьба съ нищенствомъ характеризуетъ всю систему призрѣнія, учрежденіями, соотвѣтствующими рабочимъ домамъ, являются т. наз. dépôts de mendicité, возникшіе въ 1774 г., куда нищіе помѣщались для обращенія къ принудительнымъ работамъ.

Въ настоящее время такія депо существуютъ не во всѣхъ департаментахъ Франціи, причемъ они отклонились отъ первоначальной своей идеи и превратились въ убѣжища для престарѣлыхъ и больныхъ.

То-же нежелательное явленіе — распространеніе нищенства—вызвало заботу русской власти искоренить это зло соотвѣтственными мѣропріятіями.

Указомъ императрицы Екатерины II 1775 г. „о работныхъ домахъ" повелѣвалось Московскому оберъ-полиціймейстеру Архарову устроить два рабочихъ дома—одинъ „для мужска пола лѣнивцевъ, употребляя оныхъ для пиленія дикаго камня и другія работы, другой для женска пола, опредѣливъ имъ прядильную работу, также другія работы, тому подобныя".

Учрежденіемъ о губерніяхъ намѣчается цѣлая стройная система призрѣнія, возлагавшая устройство работныхъ домовъ на приказы общественнаго призрѣнія. Изъ текста закона мы ясно видимъ, что работные дома учреждаются, чтобы неимущимъ дать возможность прокормиться своею работою, съ каковою цѣлью и принимаются туда лица обоего пола, добровольно приходящія и работоспособныя. „Въ оныхъ

домахъ, гласитъ законъ, даютъ имъ работу, а по мѣрѣ работы пищу, покровъ, одежду или деньги". Тотъ-же указъ 7 Ноября 1775 г. различаетъ работные дома отъ рабочихъ и смирительныхъ, также состоящихъ въ вѣдѣніи приказовъ, но имѣющихъ совсѣмъ иное назначеніе. Послѣдніе суть учрежденія съ принудительною работою для лицъ порочныхъ, отвыкшихъ отъ правильнаго труда лѣнивцевъ, которыхъ слѣдуетъ исправить и вновь пріохотить къ честному заработку.

Итакъ мы видимъ, что возникаютъ два рода учрежденій для работы—одинъ въ силу указа императрицы Екатерины II Архарову, вполнѣ похожій на нѣмецкій Zwangsarbeitshaus, нами уже разсмотрѣнный; другой—это добровольный домъ трудолюбія, куда могутъ обращаться всѣ временно не имѣющіе работы.

Впослѣдствіе наше законодательство стало сливать оба эти типа домовъ въ одно учрежденіе и уже въ указѣ 1781 г. мы читаемъ, что въ работный домъ кромѣ добровольныхъ, такъ сказать, кліентовъ должны приниматься и разныя лица, присылаемыя по распоряженію начальства и праздношатающіеся и пойманные въ прошеніи милостыни люди, могущіе прокормить себя работою. Но добрыя желанія закона оставались долгое время мертвою буквою. Несмотря на настоятельную надобность въ работныхъ домахъ, устройство ихъ почти не двигалось впередъ. Возникли они только въ Петербургѣ да въ глухой провинціи — въ Иркутскѣ и Красноярскѣ, но въ послѣдней оба эти учрежденія были закрыты въ 1853 г.

Организація работъ въ этихъ домахъ носила характеръ крайне несовершенный, случайный, по большей части въ нихъ царила полная праздность, научиться серьезному труду не было никакой возможности. Чувствовалась настоятельная необходимость въ другой организаціи, куда могли-бы добровольно обращаться лица, оставшіяся по какимъ-либо причинамъ безъ заработка, чтобы тамъ получить необходимый кусокъ хлѣба, а не протягивать руку за милостынею. Эту цѣль преслѣдуютъ у насъ т. наз. „дома трудолюбія".

Однимъ изъ старѣйшихъ домовъ трудолюбія является „Демидовскій домъ", устроенный въ С.-Петербургѣ камеръ-юнкеромъ Анатоліемъ Демидовымъ въ 1833 г., съ цѣлью „доставить бѣднымъ лицамъ женскаго пола свободнаго состоянія способъ къ производству рукодѣльныхъ работъ, по-

средствомъ которыхъ онѣ могли-бы честнымъ и полезнымъ образомъ снискивать содержанiе себѣ и семействамъ". Работы по уставу состоятъ въ различныхъ рукодѣлiяхъ, приготовленiи головныхъ уборовъ и т. п. Часть трудящихся живетъ въ самомъ домѣ, другая беретъ работу на домъ.

И вотъ съ того времени прошло почти 50 лѣтъ, а идея поощренiя труда, его ищущихъ, оставалась мало распространенною до тѣхъ поръ, пока за это дѣло не взялся извѣстный русскiй сподвижникъ, протоiерей Iоаннъ Ильичъ Сергiевъ.

Кронштадтскiй домъ трудолюбiя, основанный въ 1882 г., вызванъ къ жизни насущными потребностями населенiя. Какъ портовый городъ Кронштадтъ привлекаетъ съ себѣ лѣтомъ массу рабочихъ, изъ которыхъ многiе осенью и зимою остаются безъ работы. Другая причина, побудившая мѣстныхъ благотворителей откликнуться на призывъ отца Iоанна подумать о трудовой помощи — это крайне изобильная милостыня, подаваемая въ гор. Кронштадтѣ бродячему люду. Организацiя Кронштадтскаго дома трудолюбiя соотвѣтствуетъ указаннымъ условiямъ и выражается въ самомъ названiи его „пенькощипная мастерская"; размотка старыхъ канатовъ въ портовомъ городѣ является весьма цѣлесообразною, такъ какъ эта работа не требуетъ спецiальной подготовки.

Въ Апрѣлѣ мѣсяцѣ 1886 г. по примѣру Кронштадтскаго возникаетъ домъ трудолюбiя въ С.-Петербургѣ въ домѣ кн. Вяземскаго на Сѣнной, гдѣ болѣе всего ютится пришлый, ищущiй заработковъ людъ. Домъ этотъ былъ расчитанъ на 60 человѣкъ, занятiя предположены были весьма несложныя — клейка бумажныхъ картузовъ для мелочныхъ лавокъ въ мужскомъ отдѣленiи и простыя бѣлошвейныя работы для женщинъ. Крайне недостаточный притокъ средствъ и ограниченность бюджета привели къ тому, что въ этомъ домѣ теперь принимаются только женщины и нищiе дѣти, которыхъ обучаютъ грамотѣ.

Другой домъ трудолюбiя въ С.-Петербургѣ связанъ съ именемъ неутомимаго дѣятеля на этомъ поприщѣ — барона О. О. Буксгевдена. Это Евангелическiй домъ трудолюбiя въ С.-Петербургѣ, основанный въ 1886 г. при личномъ содѣйствiи барона Буксгевдена, до смерти состоявшаго предсѣдателемъ его совѣта. Ему-же принадлежитъ честь дѣятельной пропаганды идеи трудовой помощи по нашей провинцiи.

Осенью 1887 г. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ коман-

дировало барона Буксгевдена въ провинціальные города для сообщеній о пользѣ домовъ трудолюбія и о способѣ ихъ устройства. Баронъ Буксгевденъ посѣтилъ рядъ городовъ, организовалъ тамъ въ присутствіи высшаго духовенства мѣстныхъ властей, представителей города и земства, купечества, лицъ извѣстныхъ своею благотворительностью, рядъ популярныхъ чтеній, въ заключеніе предлагая присутствующимъ и въ ихъ городѣ открыть домъ трудолюбія. Въ большинствѣ случаевъ предложеніе это встрѣчало полное сочувствіе. Возникаютъ довольно быстро новые дома трудолюбія въ различныхъ городахъ нашего обширнаго отечества, отвѣчающіе въ той или иной степени мѣстнымъ нуждамъ трудящагося, но не имѣющаго опредѣленнаго постояннаго занятія люда.

Но надо вообще замѣтить, что главнымъ бичемъ, злѣйшимъ врагомъ трудовой помощи является неразборчивая подача милостыни нищимъ-промышленникамъ; гдѣ нищенство поощряется настолько, что успѣваетъ вырасти въ особую организацію, тамъ трудовая помощь не можетъ надѣяться на большое число сторонниковъ; тамъ дома трудолюбія будутъ пустовать, ибо кто-же пойдетъ туда, подвергаясь строгому режиму и обязательной работѣ, когда стоитъ протянуть руку и имѣется получка, достаточная для развлеченія въ кабакѣ и пріюта въ ночлежномъ домѣ.—Другая бѣда, подрывающая правильную постановку домовъ трудолюбія — это плохая, въ иныхъ мѣстахъ почти вполнѣ отсутствующая организація общественнаго призрѣнія во многихъ городахъ, не говоря уже о селеніяхъ. Нѣкоторые дома трудолюбія отклонились отъ основной идеи, и въ силу необходимости, отвѣчая голосу вопіющей нужды, превратились то въ пріютъ для малолѣтнихъ, то въ богадѣльню для престарѣлыхъ; объясненіе сему, повторяю, простое — недостатокъ въ учрежденіяхъ по различнымъ отраслямъ общественнаго призрѣнія. Такъ, напр., отдѣленіе Саратовскаго дома трудолюбія для подростковъ силою вещей обратилось въ дѣтскій пріютъ, какъ это видно изъ его отчетовъ за 1891, 1893 годы; тоже можно наблюдать и относительно дома трудолюбія въ г. Орлѣ, что отчетъ объясняетъ „исключительно бѣдственнымъ экономическимъ состояніемъ г. Орла, всѣ дѣтскіе пріюты котораго переполнены“. Изъ отчета о Слободскомъ домѣ трудолюбія нельзя не вывести, что онъ не оправдываетъ ни своего на-

значенія, ни названія. Оказывается, что этотъ домъ служитъ не только пріютомъ для малолѣтнихъ, но и богадѣльнею для престарѣлыхъ 60—85 лѣтъ изъ числа домашней прислуги, уволенной господами, какъ неспособной уже исполнять ихъ требованія.

Дѣлая общую оцѣнку, приходится признать, что до 1895 года дома трудолюбія, несмотря на сочувствіе къ нимъ, не представляли общей системы, не возникали согласно общему плану, дѣйствовали самостоятельно и не дѣлились между собою опытомъ своего хотя-бы кратковременнаго существованія. Наконецъ, что важнѣе всего, дома трудолюбія, возникшіе вслѣдствіе подъема благороднаго чувства той или другой части населенія, не были устойчивы, не имѣли прочной поддержки и не были матеріально обезпечены, завися исключительно отъ крайне капризнаго притока средствъ мѣстной благотворительности.

Первое Сентября 1895 года открываетъ новую эру въ жизни и направленіи нашихъ домовъ трудолюбія. Въ этотъ памятный день удостоилось Высочайшаго утвержденія положеніе состоящаго подъ Августѣйшимъ покровительствомъ Ея Величества Государыни Императрицы Александры Ѳеодоровны „Попечительства о домахъ трудолюбія и работныхъ домахъ“.

Попечительство имѣетъ цѣлью: способствовать устройству новыхъ домовъ трудолюбія, оказывать имъ денежныя пособія, поддерживать уже существующіе; давать надлежащія указанія относительно учрежденія новыхъ домовъ и способовъ къ наиболѣе успѣшной постановкѣ ихъ дѣятельности. Исполнительнымъ органомъ этого попечительства является Комитетъ, гдѣ сосредоточиваются всѣ свѣдѣнія о капиталахъ, имуществѣ, личномъ составѣ и всякія данныя, рисующія дѣятельность домовъ трудолюбія. Средства попечительства слагаются изъ процентовъ съ неприкосновеннаго капитала въ 500 тысячъ рублей, отчисленнаго по Высочайшему повелѣнію изъ суммъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, изъ ежегодныхъ членскихъ взносовъ, пожертвованій, чистыхъ сборовъ отъ устраиваемыхъ попечительствомъ спектаклей, концертовъ, базаровъ и т. п.

3. Городское призрѣніе бѣдныхъ [1]).

Города привлекаютъ къ себѣ массы трудящагося люда

---

[1]) С. Сперанскій. Нѣкоторыя изъ учрежденій общественнаго благоустройства въ Западной Европѣ. Москва. 1895 г., стр. 27—33.

въ надеждѣ выгоднаго заработка; сюда-же стекаются нищіе-промышленники, расчитывающіе на неразборчивую частную и общественную благотворительность.

Наиболѣе раціональною организаціею городскаго призрѣнія, оказалась т. наз. „Эльберфельдская система“, впервые примѣненная въ гор. Эльберфельдѣ, Рейнской провинціи, въ 1853 году.

Начала, положенныя въ основаніи Эльберфельдской системы, сводятся къ двумъ принципамъ:

а) индивудуализація помощи, б) децентрализація ея.

Первый принципъ заключается въ томъ, что каждый отдѣльный случай обращенія къ помощи подвергается спеціальному изслѣдованію, видъ и количество пособія строго соразмѣряются съ индивидуальными особенностями даннаго случая.

Принципъ децентрализаціи выраженъ въ раздѣленіи всего города на кварталы, изъ которыхъ каждый ввѣренъ особому попечителю, а каждые 14 кварталовъ образуютъ округъ; вся работа по призрѣнію и сосредоточивается въ кварталахъ и округахъ, центральному-же управленію о бѣдныхъ (Armenverwaltung) принадлежитъ лишь общее руководство.

Собраніе попечителей о бѣдныхъ даннаго округа (Bezirksversammlung), происходящее обязательно каждыя 2 недѣли, подъ предсѣдательствомъ представителя округа (Bezirksvorsteher), является самымъ важнымъ органомъ, которому принадлежитъ окончательное рѣшеніе вопроса о выдачѣ пособія. Другими словами, рѣшающій голосъ переданъ лицамъ, которыя близко и непосредственно знакомы съ условіями жизни бѣднаго класса, сами посѣщаютъ ихъ на дому, видятъ ихъ бытъ и обстановку, а не тѣмъ, которыя знаютъ дѣло лишь по канцелярской перепискѣ, какъ это имѣетъ мѣсто при бюрократической организаціи призрѣнія.

Во главѣ стоитъ городское управленіе о бѣдныхъ, состоящее кромѣ предсѣдателя, изъ 4 гласныхъ думы и 4 выборныхъ изъ гражданъ на 3 года. Каждый гражданинъ, имѣющій право голоса, не можетъ отказаться отъ избранія на одну изъ почетныхъ и безвозмездныхъ должностей по призрѣнію бѣдныхъ.

Квартальный попечитель обязанъ „благосклонно и съ участіемъ выслушивать просьбы бѣдняковъ, рѣшительно от-

клонять неосновательныя претензіи, тщательнымъ изслѣдованіемъ опредѣлять мѣру необходимаго пособія и не допускать того, чтобы оказаннымъ вспомоществованіемъ поощрялись праздность и безнравственность“. Вспомоществованія разрѣшаются всегда только на 14 дней, во всякомъ случаѣ никогда не назначаются впередъ на продолжительное время, чтобы такія пособія не обратились-бы въ пенсіи.

До реформы въ Эльберфельдѣ было 7% бѣдныхъ, которымъ оказывалось пособіе, а послѣ реформы число вспомоществуемыхъ не достигало 4%. Къ этому слѣдуетъ прибавить, что, со времени приведенной организаціи призрѣнія, въ значительной степени сократилосъ число невнесенныхъ налоговъ, и что Эльберфельдъ считается однимъ изъ самыхъ свободныхъ отъ нищенства городовъ Пруссіи.

Въ настоящее время Эльберфельдъ въ отношеніи призрѣнія раздѣленъ на такое число кварталовъ, чтобы на каждаго квартальнаго попечителя приходилось не болѣе 260 жителей и изъ нихъ лишь 2—4 бѣдныхъ семьи оказались-бы на рукахъ попечителя.

Въ качествѣ поощренія безвозмездной службы квартальныхъ попечителей, въ прирейнскихъ городахъ дѣятельность попечителя о бѣдныхъ имѣетъ значеніе предварительнаго условія для полученія высшихъ почетныхъ должностей въ городѣ. Любопытно отмѣтить, согласно отчетамъ Эльберфельдскаго городского управленія, что въ число попечителей не допускаются ни лица духовнаго званія, ни женщины; первыя—во избѣжаніе нареканій въ пристрастности къ лицамъ своего вѣроисповѣданія въ ущербъ другимъ, вторыя—изъ опасенія, что излишнее мягкосердечіе поведетъ къ обманамъ и злоупотребленіямъ и отягчитъ бюджетъ городского бюро призрѣнія.

Эта система, построенная на чисто практическихъ началахъ, послужила образцомъ для цѣлаго ряда городскихъ организацій призрѣнія бѣдныхъ въ Германіи.

И у насъ при организаціи призрѣнія бѣдныхъ Московскимъ городскимъ управленіемъ былъ принятъ принципъ индивидуализаціи помощи. Въ 1894 году возникли въ Москвѣ городскія участковыя попечительства о бѣдныхъ, на которыя и возложено дѣйствительное оказаніе помощи своимъ участковымъ бѣднымъ, сообразуясь съ особенностями каждаго отдѣльнаго случая. Положеніе о городскихъ попечитель-

ствахъ въ С.-Петербургѣ утверждено 5 Іюля 1907 г. Въ основаніе вновь созданнаго порядка дѣла благотворенія въ столицѣ Имперіи было положено сознаніе необходимости обратиться за содѣйствіемъ къ самому обществу, для чего и было приступлено къ организаціи попечительствъ въ различныхъ частяхъ города, къ сбору пожертвованій, привлеченію активныхъ работниковъ на нивѣ благотворительности.

Общественный починъ въ дѣлѣ раціональной постановки организаціи призрѣнія сказался и въ созывѣ „Перваго всероссійскаго съѣзда дѣятелей по общественному и частному призрѣнію" 8—13 Марта 1910 года въ С. Петербургѣ.

Всѣ доклады и сообщенія были распредѣлены по тремъ секціямъ: 1) общественнаго призрѣнія, 2) частной благотворительности, 3) профессіональнаго образованія. Заслушано было около 40 докладовъ и сообщеній, вынесенъ рядъ резолюцій, намѣтившій путь разрѣшенія наболѣвшихъ вопросовъ частной и общественной филантропіи.

4. Продовольственныя станціи, временные пріюты для рабочихъ, рабочія колоніи.

Чрезвычайный приростъ народонаселенія въ большихъ городахъ, вслѣдствіе наплыва полу-бродячаго люда, вызываетъ особую заботу—давать пріютъ всѣмъ тѣмъ, кто не можетъ найти себѣ пристанища, въ поискахъ за заработкомъ.

Чтобы не допустить странствующихъ, временно лишенныхъ крова рабочихъ сдѣлаться бродягами, устраиваются особые пріюты-гостинницы (Herbergen sur Heimath), продовольственныя станціи.

Пріюты-гостинницы стали распространяться въ Германіи съ 50-хъ годовъ, по иниціативѣ Пертеса. Въ этихъ пріютахъ странствующій рабочій долженъ находить приличное помѣщеніе, хорошее товарищество и христіанское назиданіе

Продовольственныя станціи, питательныя станціи (Natural-Verpflegungsstationen) Рейценштейнъ признаетъ необходимою основою для устраненія бродячаго нищенства и рекомендуетъ учредить ихъ по всей Германіи. Станціи эти устраиваются по тѣмъ путямъ, по которымъ идетъ рабочее движеніе. Первый такой пріютъ былъ открытъ извѣстнымъ своею дѣятельностью въ христіанско-соціальномъ духѣ пасторомъ Бодельшвингомъ близь Билефельда (въ Вестфаліи); отсюда эти станціи распространились по всей Вестфаліи, по Рейнской Пруссіи и затѣмъ по всей Германіи. Эти станціи

должны устраиваться настолько близко другъ отъ друга, чтобы оставшійся безъ всякихъ средствъ рабочій не имѣлъ повода къ нищенству. Попеченіе о содержаніи путниковъ должно распространяться на способныхъ къ дальнѣйшему пути и къ работѣ. Главное правило таково: до обѣда работать, послѣ обѣда слѣдовать дальше. Кто имѣетъ болѣе 3 марокъ, тотъ не принимается, а утаившій наказывается какъ обманщикъ. Каждый странствующій рабочій запасается проходнымъ свидѣтельствомъ, удостовѣряющимъ, что рабочій прошелъ послѣднее разстояніе согласно предписанію, не пріискалъ для себя постояннаго занятія, а станціонную работу исполнилъ какъ слѣдуетъ.

Въ настоящее время всѣ эти пріюты объединены между собою „союзомъ учрежденій для ищущихъ работы".

Нѣчто подобное названнымъ станціямъ существуетъ и въ Англіи подъ названіемъ „пріютовъ для временно нуждающихся" (casual wards), содержимыхъ на счетъ приходовъ. Въ этихъ пріютахъ безработный находитъ себѣ кровъ и пищу, взамѣнъ чего долженъ исполнить работу, для чего задерживается въ пріютѣ на сутки.

Въ 1909 г. изданъ въ Англіи законъ, учредившій биржи труда съ тою цѣлью, чтобы всѣхъ находящихся безъ работы привести въ соприкосновеніе съ работодателями.

Трудно сказать о результатахъ этого закона, только 1 Февраля 1910 г. вступившаго въ дѣйствіе, но уже теперь можно замѣтить что число заявленій, поступившихъ отъ безработныхъ, значительно превышаетъ количество вакансій, значащихся на биржевыхъ реестрахъ, и работодатели не проявляютъ сильной охоты обращаться къ содѣйствію биржъ, такъ какъ, по ихъ словамъ, они гораздо больше могутъ найти рабочихъ путемъ простаго письменнаго объявленія или анонса въ газетахъ, не прибѣгая къ формальностямъ, необходимымъ при обращеніи къ услугамъ биржи.

Достаточный уже опытъ далъ указанія на необходимость соединять пріюты-станціи со справочными бюро для пріисканія работы, чтобы избавить рабочихъ отъ безплоднаго шатанія по большимъ городамъ, направленіемъ ихъ въ мѣстности, ищущія рабочихъ рукъ.

Въ Россіи потребность въ такихъ временныхъ пристанищахъ для рабочаго люда чувствуется особенно сильно, въ

виду огромности разстояній и почти полнаго отсутствія точныхъ свѣдѣній о рынкахъ найма.

Русскіе рабочіе, передвигающіеся съ сѣвера на югъ въ поискахъ работы, иногда по недѣлямъ принуждены маяться безъ дѣла, претерпѣвая всевозможныя лишенія.

По свидѣтельству очевидцевъ, на рынкахъ найма разыгрываются тяжелыя сцены среди вынужденно-праздной толпы, днемъ слоняющейся въ поискахъ работы, а ночью валяющейся подъ заборами, въ ожиданіи нанимателей. Вмѣсто послѣднихъ нерѣдко подходятъ изъ степей все новыя и новыя артели такихъ-же горемыкъ и пришедшіе раньше, видя во вновь прибывшихъ конкуррентовъ на предполагаемый кусокъ хлѣба, все болѣе и болѣе озлобляются.

Само собою понятно, какое огромное значеніе имѣютъ мѣропріятія, направленныя къ улучшенію условій передвиженія многомилліонной рабочей массы къ рынкамъ спроса на трудъ, и общей обстановки пребыванія на этихъ рынкахъ въ чаяніи работы.

Этой назрѣвшей потребности удовлетворяютъ организуемые, по иниціативѣ земствъ, т. н. „врачебно-продовольственные пункты [1])“ по пути слѣдованія рабочихъ партій.

Почтенная дѣятельность южныхъ земствъ въ дѣлѣ упорядоченія размѣщенія и движенія „бродячей Руси“ обратила на себя вниманіе правительства, общественныхъ органовъ, сельскихъ хозяевъ, съѣздовъ врачей и т. п., вызвавъ сознаніе необходимости распространеніе этихъ организацій по другимъ губерніямъ въ возможно широкихъ размѣрахъ.

Той-же цѣли помощи безработному люду служатъ т. наз. рабочія, сельско-хозяйственныя колоніи.

Первая колонія Wilhelmsdorf близъ Билефельда въ Германіи основана была въ 1882 г. пасторомъ Бодельшвингомъ [2]). Послѣдній настаиваетъ на необходимости религіозно-нравственнаго воздѣйствія на поступающихъ въ колонію. Сравнительно продолжительный срокъ пребыванія въ колоніяхъ даетъ возможность организовать довольно сложныя сельско-

---

[1]) Тезяковъ. („Трудовая помощь“. 1901 г., № 5—9). Врачебно-продовольственные пункты по пути движенія и на рынкахъ найма сельско-хозяйственныхъ рабочихъ въ Херсонской, Екатеринославской, Самарской, Симбирской и другихъ губерніяхъ.

[2]) Проф. П. И. Георгіевскій. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. С.-Петербургъ. 1894 г., стр. 60—76.

хозяйственныя работы. Въ колонію принимаются лишь здоровые работники съ обязательствомъ полнаго подчиненія правиламъ колоніи; тамъ работника стараются обучить извѣстнымъ навыкамъ, снабжаютъ его необходимыми инструментами и пріискиваютъ, наконецъ, вольную работу, чтобы такимъ образомъ, очистить мѣсто для новаго колониста.

Колонія Бодельшвинга настолько хорошо себя зарекомендовала, что спросъ на рабочихъ-колонистовъ далеко превосходилъ дѣйствительное предложеніе. По образцу Вилгельмсдорфской колоніи возникъ уже рядъ колоній, большею частью, сельско-хозяйственнаго типа; въ нѣкоторыхъ-же ведутся и ремесленныя работы.

Достаточный опытъ указалъ на то, что успѣхъ колоніи всецѣло зависитъ отъ личныхъ высокихъ качествъ Hausvater'а колоніи.

Рабочія колоніи объединены между собою центральнымъ бюро, находящимся въ Берлинѣ. Бюро это издаетъ свой органъ „Arbeiterkolonie", гдѣ обсуждаются вопросы относительно организаціи колоній, ихъ внутренняго распорядка и т. п.

Глава XII.

Народное просвѣщеніе.

§ 48. Воздѣйствіе государства на строй образованія.

Всякое воздѣйствіе государства на общественную жизнь ради достиженія разнообразныхъ его цѣлей и выполненія задачъ обусловливается, главнымъ образомъ, распространеніемъ просвѣщенія въ народной массѣ; всякій прогресъ культурной жизни народа зависитъ прежде всего отъ успѣховъ просвѣщенія и образованія.

Духовное образованіе состоитъ въ развитіи интеллектуальныхъ и нравственныхъ силъ человѣка и народа, благодаря воздѣйствію старыхъ поколѣній на молодыя.

Знаніе передается отъ поколѣнія къ поколѣнію. Всѣ стороны духовной жизни и дѣятельности, не смотря на ихъ въ строгомъ смыслѣ личный характеръ, имѣютъ важное общественное значеніе, и вопросъ о регулированіи ихъ принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ вопросовъ государственнаго благоустройства [1]).

Государство можетъ предоставить образованіе юношества частнымъ лицамъ или обществу, или-же всѣ заботы о просвѣщеніи сосредоточить въ своихъ рукахъ.

Правительство старается создать извѣстную систему образованія, признаваемую въ данное время наилучшею, и, пользуясь своимъ правомъ принужденія, проводить ее въ жизнь, вводя т. наз. обязательное обученіе для низшей школы, и издавая обязательныя нормы для ступеней послѣдующихъ.

Принужденіе воспитывать дѣтей собственно направлено противъ родителей, которые по скудости средствъ или не-

---

1) П. Н. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Выпускъ IV. Одесса. 1892 г., стр. 2.

вѣжеству, могли-бы быть причиною несчастія дѣтей; государство въ данномъ случаѣ является защитникомъ дѣтей, доставляя имъ возможность приготовить себя къ полезной государственной и общественной дѣятельности. Принудительное обученіе предполагаетъ, что дитя желало-бы сдѣлаться счастливымъ чрезъ образованіе, но ему недостаетъ сознательной воли, отсутствіе каковой восполняетъ правительство.

Общее, болѣе или менѣе равномѣрное, образованіе отдѣльныхъ лицъ есть основа политическаго и національнаго могущества государства и вмѣстѣ съ тѣмъ залогъ его культурнаго развитія. Тѣсная связь народнаго просвѣщенія съ важнѣйшими интересами государства и общества приводитъ къ тому заключенію, что ни первое, ни послѣднее не должны пассивно относиться къ образованію народной массы, не смотря на то, что развитіе духовныхъ силъ человѣка составляетъ прежде всего потребность и задачу отдѣльнаго лица и продуктъ его индивидуальной жизни.

На первый планъ выдвигается т. наз. общее образованіе, т. е. группа знаній и способностей, которыми должны обладать не представитель той или иной профессіи, а человѣкъ вообще, какъ членъ опредѣленнаго культурнаго цѣлаго.

Общее образованіе представляетъ рядъ ступеней. Широкій фундаментъ образуетъ народная школа. Она даетъ въ истинномъ смыслѣ „общее образованіе", подготовку не къ опредѣленной спеціальности, а къ общей дѣятельности. Она развиваетъ мыслительныя способности, обучая чтенію, письму, счету, элементарной грамматикѣ.

Задачею средней школы является наиболѣе соотвѣтствующая подготовка тѣхъ, кто намѣренъ посвятить себя высшему соціальному призванію. Но здѣсь возникаетъ недоумѣніе, какимъ образомъ взаимно разграничить два главныхъ направленія всякаго образованія—формальное развитіе способностей и усвоеніе знаній. На этомъ раздвоеніи и основывается подраздѣленіе современной средней школы на гимназію, какъ воплощающую идею общаго развитія и реальную школу, какъ снабженную большимъ количествомъ образовательныхъ предметовъ.

Высшею ступенью образовательной системы является университетъ, въ качествѣ представителя всей современной учености, вытекающей изъ взаимодѣйствія другъ на друга

отдѣльныхъ факультетовъ, какъ частей одного цѣлостнаго знанія.

Цѣли народнаго образованія видоизмѣнялись въ зависимости отъ соціальнаго и политическаго устройства.

Въ классическую эпоху, когда образованіе было доступно немногимъ, оно не составляло особаго предмета государственнаго управленія и заботъ, несмотря на то, что Платонъ и Аристотель полагали въ образованіи главный залогъ государственнаго благоустройства.

Въ христіанскомъ мірѣ первоначально школы учреждались духовенствомъ при монастыряхъ, соборахъ, приходахъ; позднѣе появляются уже свѣтскія городскія школы.

Развитіе гуманизма въ половинѣ XV вѣка и изобрѣтеніе книгопечатанія проложили новые пути къ распространенію знаній.

Но реформаціонное движеніе снова выдвинуло церковно-религіозное направленіе на первый планъ; реформаторы оцѣнивали школы съ точки зрѣнія служенія ихъ церкви, подчинили ихъ интересамъ и стремленіямъ церкви и поставили, такимъ образомъ, школы подъ церковную опеку.

Заслуга реформаціоннаго времени состояла въ систематической постановкѣ дѣла школьнаго образованія и въ допущеніи къ высшему образованію и бѣднѣйшихъ слоевъ населенія.

Кромѣ того, реформаціонная свобода толкованія Священнаго Писанія, сдѣлавшая Библію настольною книгою въ каждой семьѣ, сильно способствовала развитію потребности въ чтеніи и письмѣ. Благодаря этому въ городахъ стали появляться школы на родномъ языкѣ, но еще болѣе чѣмъ прежде подчиненныя служенію церковнымъ идеямъ, церковному надзору. Вмѣстѣ съ религіознымъ обученіемъ стало распространяться элементарное образованіе вообще.

Первая попытка обязательнаго обученія была сдѣлана по иниціативѣ Лютера въ Германіи. Протестантскія церкви открывали школы, не допуская безграмотныхъ къ причастію. Государство въ свою очередь, проникаясь сознаніемъ важности образованія для массы, понемногу начинаетъ регламентировать школьное обученіе.

Въ Пруссіи обязательность посѣщенія школы для дѣтей въ возрастѣ отъ 5—12 лѣтъ введена уже закономъ 1717 года, хотя въ теченіе долгаго времени законъ этотъ не примѣ-

няяся; въ настоящее время обязательное посѣщеніе школы регулируется закономъ 1854 г.

Во Франціи закономъ 1882 г. признана обязательность и безплатность обученія дѣтей бѣдныхъ родителей, въ возрастѣ отъ 6—13 лѣтъ.

Въ Англіи лишь въ 1891 г. обнародованъ законъ о безплатномъ и обязательномъ обученіи.

§ 49. Управленіе народнымъ образованіемъ.

Задачи современнаго народнаго образованія настолько обширны и сложны, что не могутъ быть выполнены силами одного правительства.

Въ виду этого къ устройству образовательныхъ учреждений въ настоящее время на ряду съ правительствомъ привлекаются силы мѣстныхъ союзовъ и отдѣльныхъ лицъ, надѣленныхъ въ отношеніи организаціи учебнаго дѣла извѣстными правами, но всегда дѣйствующихъ подъ высшимъ контролемъ правительственной власти.

Личный составъ начальной школы и приготовительныхъ учебныхъ заведеній, основанныхъ правительствомъ, опредѣляется администраціею, съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій служебнаго или учебнаго ценза.

Въ опредѣленіи личнаго состава заведеній, учреждаемыхъ земствомъ и общинами, мѣстному самоуправленію предоставляется участіе сообразно точнымъ указаніямъ закона.

Личный составъ учебной администраціи заведеній, основанныхъ по частной иниціативѣ, завися отчасти отъ учредителей, подлежитъ еще спеціальному надзору учебной инспекціи.

Въ Англіи отношеніе государства къ народному образованію слагается совершенно иначе, чѣмъ въ другихъ странахъ Европы. Соединенное королевство Великобританіи и Ирландіи не имѣетъ Министерства Народнаго Просвѣщенія: тамъ дѣйствуетъ лишь „комитетъ образованія" (commitee for education), преобразованный въ 1899 г. въ board of education — высшее центральное учрежденіе, гдѣ сосредоточено управленіе дѣлами образованія, какъ низшаго, такъ и средняго. Board of education соотвѣтствуетъ континентальнымъ министерствамъ народнаго просвѣщенія и осуществляетъ функціи надзора чрезъ особыхъ инспекторовъ; наблюдающихъ за

школами, получающими правительственную субсидію. Мѣстечки и приходы, каждый въ отдѣльности, или въ союзѣ съ другими приходами, образуютъ школьные округа. Каждый такой округъ управляется школьнымъ комитетомъ—выборнымъ учрежденіемъ, облеченнымъ властью взимать налоги, основывать школы, издавать уставы и вводить обязательное обученіе.

Въ Пруссіи народнымъ образованіемъ завѣдуетъ «Министерство духовныхъ дѣлъ, религіи и медицины». Въ каждой провинціи школами управляетъ губернаторъ и училищный совѣтъ. Содержаніе школъ лежитъ на обязанности общинъ, которыя образуютъ особые школьные комитеты, вѣдающіе всѣмъ школьнымъ дѣломъ общины. Правительственный надзоръ за школами осуществляется при посредствѣ генеральныхъ инспекторовъ, назначаемыхъ министромъ и окружныхъ и мѣстныхъ инспекторовъ, назначаемыхъ губернаторомъ (президентомъ) провинціи.

Во Франціи въ рукахъ Министра Народнаго Просвѣщенія сосредоточенъ высшій контроль надъ общественными школами; онъ-же имѣетъ главный надзоръ за частными школами и слѣдитъ за строгимъ примѣненіемъ школьныхъ уставовъ и законовъ. Для этой цѣли въ его распоряженіи находятся, съ одной стороны, центральныя административныя бюро, совѣты и комиссіи, имъ назначаемые или выборные, и генеральные инспектора для объѣзда департаментовъ; съ другой—назначаемые имъ инспектора академіи (учебнаго округа), имѣющіе свое пребываніе въ главныхъ городахъ департаментовъ, и инспектора народныхъ школъ.

Каждый департаментъ имѣетъ свой департаментскій совѣтъ подъ предсѣдательствомъ префекта, или инспектора академіи, состоящій изъ 12 членовъ, частью выборныхъ, частью назначаемыхъ изъ мѣстной бюрократіи.

Въ каждой общинѣ дѣйствуетъ школьная комиссія подъ предсѣдательствомъ мэра, наблюдающая за исправнымъ посѣщеніемъ школъ.

Общественныя начальныя школы, обязательныя для каждой общины, находятся въ непосредственномъ вѣдѣніи инспекторовъ начальныхъ школъ. Общины обязаны давать помѣщенія для школъ и содержать ихъ; государство оплачиваетъ расходы по содержанію учащихъ.

Въ Россіи существуетъ Министерство Народнаго Просвѣ-

щенія, завѣдующее дѣломъ образованія вообще и въ частности народными начальными училищами.

При немъ имѣются совѣщательные органы—совѣтъ министра и ученый комитетъ. Россія раздѣлена на 12 большихъ учебныхъ округовъ; въ составъ каждаго такого округа входитъ нѣсколько губерній и во главѣ его стоитъ попечитель. Почти въ каждой губерніи есть директоръ народныхъ училищъ, и при немъ инспектора для надзора за общественными и частными школами.

Завѣдываніе народными училищами въ земскихъ губерніяхъ возлагается на губернскіе и уѣздные училищные совѣты подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства.

Губернскій училищный совѣтъ кромѣ губернскаго предводителя дворянства (предсѣдателя) состоитъ изъ директора народныхъ училищъ и членовъ по одному отъ Министерствъ—Народнаго Просвѣщенія и Внутреннихъ Дѣлъ, епархіальнаго вѣдомства и 2 членовъ отъ губернскаго земскаго собранія.

Въ составъ уѣзднаго училищнаго совѣта, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, входятъ инспекторъ народныхъ училищъ, 2 члена отъ уѣзднаго земскаго собранія и одинъ отъ городского общества, если оно жертвуетъ на школы, по выбору этого общества; кромѣ того по одному члену—отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія, по назначенію попечителя учебнаго округа, отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, по назначенію губернатора, отъ епархіальнаго вѣдомства, по назначенію архіерея.

Церковно-приходскими школами завѣдуетъ училищный совѣтъ при Св. Синодѣ и его мѣстные органы.

50. Элементарное образованіе въ Россіи.

Умственное образованіе русскаго народа началось съ принятіемъ христіанской вѣры. Пастыри церкви сдѣлались и наставниками въ умственномъ образованіи народа, которое шло неразрывно съ религіознымъ образованіемъ, потому что главный источникъ того и другого былъ одинъ и тотъ же, Священное Писаніе и сочиненія святыхъ отцевъ.

По церковному уставу св. Владиміра повелѣвалось отбирать „нарочитыя чада“ и отдавать въ книжное ученіе, причемъ матери плакали объ отбираемыхъ дѣтяхъ, какъ о мертвецахъ.

Ярославъ I, „устрояя церкви и дая имъ отъ имѣнья своего урокъ, велѣлъ имъ учити люди“.

Священники въ древней Россіи избирались приходомъ изъ односельчанъ и уже поэтому образованіе требовалось для всей общины, причемъ идеалъ его состоялъ въ томъ, чтобы впослѣдствіи обучившійся могъ быть священникомъ.

Въ разсужденіи академика Лавровскаго „о древне-русскихъ училищахъ" находимъ рядъ указаній о грамотности древнѣйшей Руси. Лавровскій пришелъ къ выводу, что ученіе въ древней Руси было и правительственнымъ дѣломъ и церковнымъ, хотя оно и не получило широкаго распространенія.

Но по мнѣнію Соловьева, Шевырева, Лешкова, образованіе въ древней Руси пустило глубокіе корни, было дѣломъ народнымъ; такъ Соловьевъ, напр., предполагалъ, что нашъ народъ до монгольскаго ига свыкался уже съ греческимъ языкомъ.

Однако монгольское иго, два слишкомъ вѣка тяготѣвшее надъ Русью, могло изсушить источники русской грамотности, преградивъ для народа сближеніе съ Византіей и общеніе съ Западомъ. Поэтому-то понятны жалобы, начавшіяся въ концѣ XV в., на безграмотность населенія. Извѣстный противникъ ереси жидовствующихъ, Новгородскій митрополитъ Геннадій проситъ в. князя Ивана III о томъ, чтобы тотъ „учинилъ училища въ городахъ", возставая противъ ученія у „мастеровъ", потому что послѣдніе плохо учили и брали дорого.

Кромѣ того встрѣчаются лѣтописныя извѣстія объ училищахъ при епископскихъ домахъ и въ монастыряхъ, но съ XVI в. само государство уже начинаетъ заботиться о распространеніи образованія. Такъ Стоглавый соборъ 1551 г. постановилъ учредить училища по всѣмъ городамъ, подъ надзоромъ высшаго духовенства.

Борисъ Годуновъ даже думалъ основать университетъ и для этого вызвать иностранныхъ профессоровъ, но былъ отъ этого удержанъ духовенствомъ, опасавшимся, чтобы иностранцы не повредили православію.

Патріархъ Филаретъ открылъ въ Москвѣ духовное училище подлѣ патріаршаго двора, потомъ другое при Чудовомъ монастырѣ, подъ названіемъ грекославянской школы.

Въ 1679 г. основано было греческое училище при типографіи, въ 1682 г. училищу дана грамота, по которой полагалось учить: грамматикѣ, піитикѣ, риторикѣ, діалектикѣ,

философіи разумительной, естественной и нравной, богословію; сверхъ того слѣдовало преподавать ученіе о правосудіи духовномъ и мірскомъ (право церковное и гражданское), и вообще всѣ свободныя науки, или-же цѣлость „академіи"; изученіе языковъ славянскаго, греческаго, польскаго, латинскаго также предписано уставомъ. Для помѣщенія академіи былъ назначенъ Заиконоспасскій монастырь, въ которомъ было обѣщано воздвигнуть приличныя для нея зданія, на счетъ царской казны.

Къ числу мѣръ правительства къ умноженію просвѣщенія принадлежитъ требованіе правительствомъ грамотности отъ лицъ, желавшихъ получить извѣстную должность.

Царскою грамотою Михаила Федоровича 1642 г., о выборѣ губного старосты, требуется, чтобы выбранный умѣлъ грамотѣ; также грамотность считается необходимою для вѣрныхъ головъ и десятскихъ цѣловальниковъ для сбора кабацкихъ и таможенныхъ доходовъ.

Многіе юридическіе акты XVII в. свидѣтельствуютъ, что грамотность была значительно распространена даже между посадскими людьми и крестьянами, ибо встрѣчается много купчихъ, духовныхъ завѣщаній и другихъ актовъ съ рукоприкладствами посадскихъ людей и крестьянъ.

Петръ I измѣнилъ взглядъ на образованіе, выдвинувъ утилитарныя соображенія. Вмѣсто обученія въ духѣ религіозно-нравственномъ, Петръ ввелъ математику, какъ основу ученія. Указомъ 1714 г. повелѣно открыть т. наз. цыфирныя школы, куда дворяне и чиновники обязаны были посылать дѣтей въ возрастѣ 10—15 лѣтъ. Безъ свидѣтельства о посѣщеніи школы запрещено было жениться. По указу 1715 г. въ школы цыфирныя должны были ходить „молодые ребятки изъ всѣхъ чиновъ людей, опричь однодворцевъ", потому что послѣдніе ландъ-милицію должны содержать. Обязательность обученія вызвала въ обществѣ сильную оппозицію, множество родителей старались избавить дѣтей своихъ отъ школьной науки. По изданіи духовнаго регламента дѣти духовныхъ освобождены были отъ обязанности посѣщенія ариѳметическихъ училищъ, такъ какъ духовенство должно было заводить для своихъ дѣтей спеціальныя духовныя школы.

До 1722 г. въ цыфирныхъ школахъ обучалось 1389 чел., изъ нихъ выпущено только 93 чел., такъ какъ остальные ученики разбѣжались до окончанія курса.

Вслѣдствіе этого цыфирныя и навигаціонныя школы были частью закрыты, частью-же при Аннѣ Іоанновнѣ были преобразованы въ гарнизонныя школы. Дальнѣйшее развитіе школьнаго дѣла до Екатерины II выразилось въ учрежденіи при Аннѣ Іоанновнѣ перваго кадетскаго корпуса въ С.-Петербургѣ, при Елизаветѣ Петровнѣ перваго университета въ Москвѣ (1755 г.) и первыхъ гимназій въ С.-Петербургѣ (1747 г.) при академіи наукъ, въ Москвѣ (1755 г.) и Казани (1758 г.).

По губернскому учрежденію приказамъ общественнаго призрѣнія поручено было учреждать училища по всѣмъ городамъ и многолюднымъ селеніямъ, назначая умѣренную плату съ дѣтей достаточныхъ, и обучать въ этихъ училищахъ грамотѣ, рисованію, ариѳметикѣ и катехизису.

Приказы приступили къ устроенію училищъ, но встрѣтили серьезныя препятствія въ недостаткѣ денежныхъ средствъ, отсутствіи учителей и равнодушіи общества.

Съ цѣлью развитія народныхъ училищъ Екатериною II поручено было въ 1782 г. „комиссіи объ учрежденіи народныхъ училищъ" выработать общій планъ такихъ училищъ, открыть эти училища по всей Имперіи, приготовить для нихъ хорошихъ учителей и издать необходимые учебники.

Въ 1783 году была открыта первая учительская семинарія, названная „главнымъ народнымъ училищемъ".

Начавъ совершенно правильно съ подготовки учительскаго персонала, комиссія приступила послѣ этого къ учрежденію народныхъ училищъ.

Въ 1786 году изданъ былъ общій уставъ „народныхъ училищъ", по которому въ губернскихъ городахъ должны были учреждаться главныя четырехклассныя народныя училища, а въ уѣздныхъ городахъ—двухклассныя малыя училища.

Въ 1803 г. всѣ училища, въ томъ числѣ и народныя, были ввѣрены управленію 6 учебныхъ округовъ.

Народныя училища раздѣлены на приходскія и уѣздныя Каждый церковный приходъ или два прихода вмѣстѣ должны были имѣть одно приходское училище. Уѣздныя училища проектированы въ каждомъ уѣздномъ городѣ.

Въ 1804 году изданъ былъ уставъ учебныхъ заведеній, причемъ уѣздныя училища получили двоякій характеръ: съ одной стороны они составляли продолженіе приходскихъ

училищъ, съ другой-же стороны должны были служить подготовительнымъ заведенiемъ для гимназiй.

Уѣздныя училища содержались на счетъ казны, но съ пособiемъ отъ городского общества; приходскiя—на счетъ общины.

Уставъ 1828 г. нѣсколько видоизмѣнилъ характеръ училищъ, предназначивъ приходскiя училица преимущественно для крестьянъ, мѣщанъ и торговцевъ низшаго класса, а уѣздныя — главнымъ образомъ для дворянъ, купечества и оберъ-офицерскихъ дѣтей.

При общихъ преобразованiяхъ въ царствованiе Александра II естественно долженъ былъ выдвинуться вопросъ о народныхъ училищахъ. 14 Iюля 1864 г. было утверждено положенiе о начальныхъ народныхъ училищахъ. Этимъ уставомъ предусмотрѣны: школы приходскiя, народныя, сельскiя разныхъ вѣдомствъ, церковно-приходскiя, частныя училища, воскресныя школы.

Открытiе школъ разрѣшается уѣзднымъ училищнымъ совѣтомъ, закрытiе-же школы, въ случаѣ безпорядка или вреднаго направленiя ученiя, предоставлено губернскому училищному совѣту.

Обществамъ городскимъ и сельскимъ, учреждающимъ школы, предоставлено право избирать особыхъ попечителей. На званiе учителей и учительницы нужно получить особое разрѣшенiе училищнаго совѣта, по представленiи удостовѣренiя въ благонадежности. Религiозно-нравственный надзоръ возложенъ на священниковъ.

Это положенiе о начальныхъ народныхъ училищахъ существенно измѣнено положенiемъ 25 Мая 1874 года. Еще раньше, въ 1869 г., учреждена была должность инспекторовъ народныхъ училищъ, въ качествѣ органа надзирающаго за общею постановкою начальнаго образованiя въ уѣздѣ.

Положенiемъ 1874 г. подробно развита роль предводителей дворянства и училищныхъ совѣтовъ; кромѣ того губернатору ввѣрено общее наблюденiе за ходомъ и направленiемъ первоначальнаго обученiя въ губернiи.

Кромѣ казенныхъ народныхъ школъ съ 1864 г. начинается быстрое развитiе земскихъ школъ, относительно которыхъ выяснено, что земству принадлежитъ лишь хозяйственное завѣдыванiе ими, причемъ каждая такая школа должна имѣть попечителя.

Церковно-приходскія школы регулированы закономъ 1884 г.; эти школы открываются приходскими священниками, или, съ ихъ согласія, другими членами причта на средства прихода съ пособіемъ отъ обществъ, казны или частныхъ лицъ. Школы открываются съ утвержденія епархіальныхъ архіереевъ. Школы эти могутъ быть одноклассныя или двухклассныя; въ послѣднихъ кромѣ Закона Божія, чтенія, письма и началъ ариѳметики преподаются краткія свѣдѣнія изъ отечественной исторіи гражданской и церковной. При церковно-приходскихъ школахъ могутъ быть открываемы ремесленныя отдѣленія и рукодѣльныя школы.

Для обсужденія вопросовъ по церковно-приходскимъ школамъ въ каждой епархіи учрежденъ епархіальный училищный совѣтъ. Высшее-же управленіе всѣми церковно-приходскими школами принадлежитъ особому училищному совѣту при Св. Синодѣ.

Въ 1888 г. изданы правила объ уѣздныхъ отдѣленіяхъ училищныхъ совѣтовъ.

Въ 1891 г. изданы были правила о т. наз. школахъ грамоты; въ 1896 г. вышло новое положеніе объ управленіи церковно-приходскими школами и школами грамоты. Во главѣ мѣстнаго управленія стоятъ епархіальные архіереи, дѣйствующіе при помощи училищныхъ совѣтовъ и уѣздныхъ ихъ отдѣленій. Въ качествѣ инспекціи церковно-приходскихъ школъ дѣйствуютъ особые „наблюдатели", коими могутъ избираться и лица, неимѣющія духовнаго сана.

§ 51. Среднее образованіе.

Въ Россіи первыя заботы объ организаціи средняго образованія начинаются съ Петра В., который предписалъ содержать въ добромъ состояніи пріобрѣтенную вмѣстѣ съ Остзейскимъ краемъ ревельскую гимназію съ тѣмъ, чтобы тамъ могли учиться молодые русскіе люди.

Первая русская гимназія открыта при академіи наукъ въ С.-Петербургѣ въ 1747 г., затѣмъ одновременно съ учрежденіемъ Московскаго университета (въ 1755 г.) возникли двѣ гимназіи, одна для дворянъ, другая для разночинцевъ, какъ приготовительныя училища для слушанія университетскаго курса.

Первый гимназическій уставъ изданъ былъ въ 1804 г.,

которымъ гимназіи поставлены были въ вѣдѣніе университета своего округа; гимназіи должны были удовлетворять двумъ цѣлямъ: дать надлежащую подготовку для поступленія въ университетъ и доставить законченное образованіе для лицъ, не желающихъ продолжать своего образованія. Вслѣдствіе этого въ гимназіи при четырехгодичномъ курсѣ, кромѣ предметовъ, необходимыхъ для приготовленія къ университету, преподавались и краткія свѣдѣнія по технологіи, коммерческимъ наукамъ, черченію и т. п.

Положеніе 1804 г. оказалось неудовлетворительнымъ, въ виду большого разнообразія предметовъ преподаванія при кратковременности учебнаго курса.

Уставъ 1828 г. произвелъ существенныя перемѣны; на гимназію стали смотрѣть, главнымъ образомъ, какъ на подготовительную школу къ университету, срокъ ученія продленъ до 7 лѣтъ и въ программахъ сдѣланы соотвѣтственныя измѣненія.

Положеніе объ учебныхъ округахъ 1835 г. передало завѣдываніе гимназіями отъ университетовъ въ управленіе попечителей учебныхъ округовъ.

Въ 1849 году въ гимназическомъ уставѣ сдѣлано было нѣсколько измѣненій, ради сближенія средняго образованія съ потребностями жизни.

Гимназія раздѣлена была на два отдѣленія: одно для приготовленія къ университету, другое — къ гражданской и военной службѣ, съ замѣною греческаго языка естественными науками.

Коренная реформа гимназій относится къ 1864 году, когда произведено было дѣленіе средней школы на два типа—классическія и реальныя гимназіи; въ старшемъ классѣ всѣхъ среднихъ учебныхъ заведеній прибавленъ курсъ законовѣдѣнія.

Классическія гимназіи явились ступенью для университетскаго курса, реальныя училища — для высшихъ спеціальныхъ школъ.

Параллельно съ гимназіями разрѣшено открытіе прогимназій съ 4-годичнымъ гимназическимъ курсомъ.

Среднія учебныя заведенія могутъ быть открываемы не только на счетъ правительства, но и на счетъ обществъ, сословій и частныхъ лицъ.

Управленіе гимназіею ввѣрено директору съ педагогическимъ совѣтомъ, состоящимъ изъ преподавателей.

Въ 1871 году сдѣланы были дополненія къ гимназическому уставу 1864 года: усилено было преподаваніе древнихъ языковъ, удлиненъ гимназическій курсъ прибавленіемъ 8 и приготовительнаго классовъ.

Въ 1872 г. реальныя гимназіи переименованы въ реальныя училища.

Съ 1901 г. предприняты работы для выработки новаго типа средне-учебныхъ заведеній. Комиссія поставила себѣ задачею созданіе нормальной средней школы законченнаго типа, принаровленной къ потребностямъ русской дѣйствительности; въ видѣ временной мѣры ослаблено преподаваніе древнихъ языковъ, введенъ курсъ отечествовѣдѣнія и естественной исторіи въ гимназіяхъ. Произведено, такимъ образомъ, нѣкоторое сближеніе школы реальной и классической.

§ 52. Общественныя и частныя училища [1]).

Рядомъ съ заботами правительства о развитіи школьнаго обученія стоятъ заботы земства, городскихъ обществъ и частныхъ лицъ.

Земству, а также городскимъ и сельскимъ обществамъ учреждающимъ и содержащимъ народныя училища, предоставляется избирать для ближайшаго завѣдыванія особыхъ попечителей (или попечительницъ), утверждаемыхъ въ своемъ званіи губернскимъ училищнымъ совѣтомъ.

Въ царствованіе Александра II введенъ былъ новый типъ учебныхъ заведеній—городскихъ училищъ, имѣющихъ цѣлью доставленіе дѣтямъ всѣхъ сословій начальнаго умственнаго и религіозно-нравственнаго образованія (Сводъ уставовъ ученыхъ учрежденій и учебныхъ заведеній вѣдомства Мин. Нар. Просв., ст. 3112).

Городскія училища дѣйствуютъ по уставу 1872 года и состоятъ въ ближайшемъ завѣдываніи директоровъ народныхъ училищъ.

Городскія училища содержатся или на счетъ правительства, или на счетъ земства, городскихъ обществъ, сословій, или частныхъ лицъ.

Полный курсъ ученія въ этихъ училищахъ шестилѣтній,

---

[1]) Проф. Тарасовъ. Очеркъ науки полицейскаго права. Москва, 1897 г., стр. 424—426.

съ подраздѣленіемъ одноклассныхъ и двуклассныхъ училищъ на отдѣленія.

Въ городскихъ училищахъ, по желанію мѣстныхъ обществъ и въ случаѣ ассигнованія ими не менѣе половины необходимыхъ на то средствъ, можетъ быть вводимо обученіе ремесламъ.

Ради распространенія просвѣщенія дозволяется открывать частныя учебныя заведенія [1]), регулированныя правилами 1834 года съ дополненіями 1868 г.

Частныя учебныя заведенія раздѣляются на три разряда: училища высшаго разряда имѣютъ не менѣе 6 классовъ, и втораго разряда — не менѣе 3 классовъ. Къ училищамъ третьяго разряда отнесены двухклассныя и одноклассныя школы.

Право на учрежденіе всякаго частнаго училиша предоставляется лицамъ обоего пола, имѣющимъ соотвѣтственныя свидѣтельства учебныхъ заведеній Имперіи. Для открытія частнаго училища перваго разряда учредители должны представить удостовѣреніе объ окончаніи ими курса въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній Имперіи, а для учрежденія училища втораго разряда и двухкласснаго третьяго разряда — свидѣтельство на званіе домашняго учителя.

Лица женскаго пола, для полученія права на открытіе частныхъ училищъ, какъ перваго, такъ и второго разряда, а также двухклассныхъ училищъ третьяго разряда, должны имѣть свидѣтельство на званіе домашней наставницы.

Отъ учредителей (или учредительницъ) частныхъ одноклассныхъ училищъ третьяго разряда требуется только свидѣтельство на званіе начальнаго учителя (или начальной учительницы).

Учителя не иначе допускаются къ преподаванію въ частныхъ учебныхъ заведеніяхъ, какъ по свидѣтельству о томъ, что они имѣютъ знанія, нужныя для преподаванія той науки, коей намѣрены обучать.

Къ преподаванію въ высшихъ трехъ классахъ частныхъ училищъ перваго разряда допускаются только лица, окончившія курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ; въ низшихъ-же трехъ классахъ этихъ училищъ, а также въ шко-

---

[1]) Проф. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Одесса 1892 г. Выпускъ IV, стр. 68.

лахъ второго разряда, могутъ заниматься и лица, имѣющія свидѣтельства на званіе домашняго учителя (Ibidem, ст. 3726).

Въ частныхъ училищахъ третьяго разряда могутъ обучать лица, имѣющія свидѣтельства на званіе начальнаго учителя.

Правительственный надзоръ за частными училищами выражается въ осмотрѣ сихъ школъ директорами, или инспекторами народныхъ училищъ, имѣющими право содержателямъ частныхъ училищъ дѣлать словесныя и письменныя замѣчанія.

Съ разрѣшенія попечителя учебнаго округа, въ случаѣ рѣзкаго отклоненія отъ утвержденнаго учебнаго плана, или обнаруженія важныхъ безпорядковъ по нравственной части со стороны содержателя пансіона или учащихся, учебное заведеніе можетъ быть закрыто (Ibidem, ст. 3735 и слѣд.).

§ 53. Университеты.

Университеты, не смотря на основную задачу—быть свѣточемъ знанія, измѣнялись съ теченіемъ времени.

Средневѣковый университетъ не то, что университетъ современный.

Основанные передовыми людьми своего времени, они были настоящими и единственными представителями современной науки; не было различія между академіей и университетомъ.

Съ развитіемъ гражданственности, съ распространеніемъ просвѣщенія въ массахъ, не могла сохраниться первобытная чистота идеала.

Правительство, церковь, общество заявили свои притязанія. Безусловность чисто-научныхъ требованій не могла устоять противъ жизненной дѣйствительности.

Въ теоріи университетъ означаетъ совокупность всѣхъ наукъ, всѣхъ отраслей человѣческаго знанія (universitas litterarum), въ противоположность разнымъ спеціальнымъ, хотя-бы и высшимъ учебнымъ заведеніямъ. Но на самомъ дѣлѣ ни одинъ университетъ въ свѣтѣ, не смотря на названіе, не есть универсальный представитель современной науки, во всѣхъ ея проявленіяхъ; ни въ одномъ изъ нихъ мы не находимъ каѳедръ не только всѣхъ, но даже и половины современныхъ наукъ.

Самый терминъ „universitas“ для обозначенія высшей

школы привился не сразу. Средневѣковые юристы называли университетомъ всякій организованный союзъ людей, всякую корпорацію. И жителей города называли „universitas civium", и любой ремесленный цехъ подводился подъ то-же понятіе университета.

Первоначальное средневѣковое названіе для высшей школы было „studium", нерѣдко съ прибавкою той мѣстности, гдѣ основывалась такая школа, какъ-то, studium Padue, Vercellarum и т. п., но еще въ концѣ XII в. говорили часто „scolae", напр. Парижскій университетъ въ источникахъ назывался „scolae Parisienses".

Позднѣе, когда возникшія школы просили торжественнаго признанія ихъ со стороны власти и добивались различныхъ привилегій, то стали называться studium generale, въ смыслѣ школы публичной, признанной, въ отличіе отъ частной, и studium privillegiatum, т. е. школы утвержденной, получившей привилегію.

Университеты возникали въ томъ, или другомъ мѣстѣ въ зависимости отъ разныхъ благопріятныхъ условій; появлялся въ какомъ-либо городѣ знатокъ римскаго права, умѣлъ привлечь къ себѣ учениковъ—вотъ ужъ и зачатокъ высшей юридической школы; но устойчивости у такой школы не было, учителя переходили съ мѣста на мѣсто, нерѣдко враждовали между собою, читая конкуррентные курсы, стараясь отбить другъ отъ друга слушателей.

Древнѣйшие университеты возникли въ Италіи и Франціи. Въ Болоньѣ развилась, преимущественно, юридическая школа, въ Салерно процвѣтали медицинскія науки, въ Парижѣ богословскія.

Германскіе университеты, достигшіе наибольшаго сравнительно съ другими развитія, образовались позднѣе италіанскихъ, французскихъ и англійскихъ. Въ Германіи университеты возникаютъ, какъ противовѣсъ монастырскимъ школамъ, въ видѣ общиннаго единенія свободныхъ учителей и учащихся. Исходною точкою ихъ возникновенія было свободное сближеніе, источникомъ ихъ внутренняго управленія и созданныхъ ими правъ и обязанностей—собственная воля и обычаи соединившихся: привилегіи, выдававшіяся имъ отъ папъ, императоровъ, князей и городовъ, были нужны только для подтвержденія и защиты созданнаго ихъ собственными силами и волею положенія.

Не смотря на многія внутреннія различія, германскіе университеты имѣли то общее, что они были самостоятельно образовавшимися корпораціями, создавшими для себя, поэтому, общинныя, корпоративныя права. Рядомъ съ пріобрѣтеннымъ правомъ свободы преподаванія развились и его послѣдствія: автономія, собственный судъ, выборъ своихъ представителей, пріемъ и исключеніе сочленовъ изъ своей среды, пользованіе имущественными отношеніями на правахъ юридическаго лица.

Первоначально вездѣ университетская организація дробилась по національностямъ, а потомъ довольно скоро къ этому присоединилось другое дѣленіе—по факультетамъ.

Въ Парижскомъ университетѣ въ XIII в. было уже 3 факультета: богословскій, философскій и каноническаго права. Возникавшіе по его образцу въ XIV в. германскіе университеты устраивались по системѣ дѣленія на факультеты. Замѣчательно, что образцомъ для многихъ германскихъ университетовъ сдѣлался первый славянскій университетъ въ Прагѣ; историки даже разсматриваютъ нѣмецкіе университеты въ качествѣ колоній университета пражскаго.

Въ Прагѣ университетъ явился въ 1347 г. и съ эпохою своего процвѣтанія не только связалъ основаніе чисто нѣмецкихъ университетовъ, но и починъ эманципаціи отъ церкви и новыя жизненныя начала реформаціи и науки.

Какъ въ Парижскомъ и Пражскомъ, и въ нѣмецкихъ университетахъ получило значеніе дѣленіе на націи и факультеты, съ тѣмъ различіемъ, что въ старыхъ университетахъ дѣленіе на націи было вызвано историческимъ ходомъ развитія университетовъ, тогда какъ въ Германіи это явилось простой копіею.

Со времени реформаціи начинается процвѣтаніе нѣмецкихъ университетовъ. Преобразованный въ половинѣ XVI столѣтія университетъ Виттенбергскій открылъ новый періодъ жизни германскихъ протестантскихъ университетовъ.

Съ этими новыми университетами (Тюбингенскій, Лейпцигскій, Гейдельбергскій) вступили въ борьбу университеты старые католическіе, въ которыхъ господствовали іезуиты.

Къ этой борьбѣ присоединились внутреннія распри въ самихъ протестантскихъ университетахъ, вслѣдствіе различныхъ направленій протестантизма. Такая борьба привела въ концѣ XVII в. къ выгодному послѣдствію—терпимости какъ

въ отношенiи религiи, такъ и науки различныхъ направленiй, чему много содѣйствовали Лейбницъ, Вольфъ и примѣръ Галльскаго университета, возникшаго въ 1694 году.

Усвоенный имъ обычай дозволять профессорамъ читать кромѣ обязательныхъ лекцiй, за которое имъ назначено штатное содержанiе, еще курсы „privatim", наравнѣ съ приватъ-доцентами, содѣйствовалъ расширенiю университетскаго преподаванiя.

Въ настоящее время университеты суть государственныя установленiя, содержимыя правительствомъ и подлежащiя надзору администрацiи. Одни университеты подчиняются непосредственно министерству, другiе—при посредствѣ канцлеровъ или попечителей.

Германскiе университеты составляютъ коллегiи, самостоятельно управляющiя своими дѣлами.

Во главѣ университета стоитъ избираемый ординарными профессорами ректоръ. Учебное дѣло находится въ рукахъ академическаго сената, состоящаго изъ ординарныхъ профессоровъ. Сенату принадлежитъ рекомендацiя правительству профессоровъ по представленiямъ факультетовъ. Подъ вѣдѣнiемъ сената дѣйствуютъ составляемыя изъ профессоровъ особыя комиссiи для завѣдыванiя дисциплинарною частью въ отношенiи студентовъ, хозяйственною частью, управленiемъ библiотеки и т. д.

Весь строй германскихъ университетовъ заключаетъ въ себѣ много средневѣковаго.

Дѣленiе на факультеты остается еще старинное. Въ большинствѣ университетовъ, признающихъ своею задачею, какъ общеобразовательныя, такъ и спецiальныя науки, имѣется общiй философскiй факультетъ, распадающiйся на два отдѣленiя: философско-историческо-филологическiй и физико-математическiй, и 3 спецiальныхъ факультета: богословскiй, юридическiй, медицинскiй.

Богословскiе факультеты либо протестантскiе, либо католическiе.

Въ немногихъ университетахъ (Мюнхенскомъ, Тюбингенскомъ, Вюрцбургскомъ) выдѣлился особый факультетъ государственныхъ наукъ.

Факультетъ, состоящiй изъ ординарныхъ профессоровъ подъ предсѣдательствомъ декана, имѣетъ въ своемъ непосредственномъ вѣдѣнiи всѣ вопросы, касающiеся преподава-

нія факультетскихъ наукъ, производство испытаній, удостоеніе ученыхъ степеней и управленіе учебно-вспомогательными учрежденіями факультета—лабораторіями, кабинетами и т. п. Экстраординарные профессора и приватъ-доценты прямой связи съ факультетомъ не имѣютъ. Ординарные профессора состоятъ на государственной службѣ.

Первый русскій университетъ былъ основанъ въ Москвѣ въ 1755 г. по проэкту Шувалова и по мысли Ломоносова[1]). Московскій университетъ по примѣру западно-европейскихъ былъ надѣленъ особыми привилегіями: онъ подчиненъ былъ только сенату, ему предоставленъ былъ собственный судъ, служащіе освобождены отъ повинностей.

Представителями университета предъ верховною властью поставлены были два куратора, непосредственное-же управленіе дѣлами университета ввѣрено особому директору. Университетъ состоялъ изъ трехъ факультетовъ: юридическаго, медицинскаго и философскаго.

Въ 1756 г. университету разрѣшено было принимать въ студенты дворянскихъ дѣтей, которые по тогдашнимъ законамъ должны были быть зачислены на государственную службу, и сообщать о таковыхъ вѣдомости въ герольдію, чтобы занятіе науками не лишало ихъ повышенія въ чинахъ сравнительно съ ихъ сверстниками.

Этимъ указомъ обусловлено впослѣдствіе развившееся положеніе, что съ дипломомъ учебнаго заведенія соединяется право на полученіе извѣстнаго чина.

Съ присоединеніемъ при Екатеринѣ II Западнаго края появился еще второй русскій университетъ — Виленскій.

При Александрѣ I были основаны университеты въ Дерптѣ (въ 1802 г.), въ Харьковѣ и Казани (въ 1804 г.), затѣмъ въ 1819 году въ С.-Петербургѣ.

Въ 1833 г. возникъ университетъ въ Кіевѣ, въ 1864 г. въ Одессѣ, въ 1869 году въ Варшавѣ и наконецъ въ 1888 году въ Томскѣ.

Университетскій уставъ 1804 года сдѣлалъ университеты не только учебными, но и административными учрежденіями, подчинивъ ихъ вѣдѣнію гимназіи и низшія школы университетскаго округа.

---

[1]) Проф. И. Е. Андреевскій. Полицейское право. Т. II. С.-Петербургъ, 1872, стр. 227—246.

Въ 1832 году былъ закрытъ Виленскій университетъ, но вслѣдъ за симъ возникъ университетъ Св. Владиміра въ Кіевѣ.

Новый университетскій уставъ 1835 года устранилъ университеты отъ управленія средними и низшими учебными заведеніями, перешедшими въ завѣдываніе попечителей учебныхъ округовъ.

Въ 1863 году былъ изданъ новый уставъ, проводившій выборное начало въ замѣщеніи ученыхъ должностей. На всѣхъ факультетахъ число каѳедръ значительно увеличено, расширены учебно-вспомогательныя учрежденія.

23 Августа 1884 г. утвержденъ общій уставъ Россійскихъ университетовъ, дѣйствующій нынѣ во всѣхъ университетахъ, за исключеніемъ университетовъ Юрьевскаго и Варшавскаго, имѣющихъ свои уставы 1865 и 1869 гг.

Университеты [1]) состоятъ подъ главнымъ вѣдѣніемъ Министра Народнаго Просвѣщенія.

Непосредственное управленіе университетомъ принадлежитъ ректору, при участіи въ указанныхъ уставомъ случаяхъ: совѣта, правленія, факультетовъ, инспектора студентовъ, подъ руководствомъ попечителя учебнаго округа, который наблюдаетъ за ходомъ университетскаго преподаванія: за точнымъ исполненіемъ всѣми принадлежащими къ университету установленіями и должностными лицами правилъ, предписанныхъ закономъ или административными распоряженіями.

Ректоръ избирается Министромъ Народнаго Просвѣщенія и утверждается Высочайшимъ приказомъ на 3 года; деканы назначаются Министромъ на 4 года.

Каждый факультетъ, въ лицѣ декана и всѣхъ профессоровъ, составляетъ ученую коллегію, вѣдающую всѣмъ учебнымъ дѣломъ своего факультета.

Совѣтъ университета состоитъ подъ предсѣдательствомъ ректора изъ всѣхъ профессоровъ. Совѣту предоставлено избраніе почетныхъ членовъ, утвержденіе въ ученыхъ степеняхъ, избраніе лицъ для замѣщенія вакантныхъ каѳедръ, разсмотрѣніе и одобреніе учебныхъ плановъ, составляемыхъ факультетами, разсмотрѣніе составленной правленіемъ смѣты расходовъ и доходовъ университета и проч.

---

[1]) Проф. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Выпускъ IV. Одесса. 1892, стр. 93—95.

Правленіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ ректора изъ декановъ всѣхъ факультетовъ и инспектора студентовъ. Правленіе распоряжается суммами, назначенными на содержаніе университета, производитъ сверхштатные расходы изъ спеціальныхъ средствъ университета, обсуждаетъ вопросъ о пріемѣ и объ увольненіи студентовъ въ извѣстныхъ случаяхъ, налагаетъ взысканія на студентовъ, заключаетъ контракты по подрядамъ и поставкамъ, избираетъ нѣкоторыхъ лицъ административнаго персонала университета.

Въ цѣляхъ расширенія преподаванія уставъ 1884 г. учредилъ особый институтъ привать-доцентовъ, т. е. университетскихъ преподавателей, не состоящихъ на государственной службѣ, но имѣющихъ право, съ одобренія факультета, читать разные спеціальные курсы, равно какъ и вести конкуррентное съ штатнымъ профессоромъ преподаваніе.

Впредь до введенія въ законодательномъ порядкѣ новыхъ уставовъ высшихъ учебныхъ заведеній, Высочайшимъ Указомъ 27 Августа 1905 г. возстановлена выборная система ректора университета и его помощника, декановъ и секретарей факультетовъ; должности инспектора студентовъ и его помощниковъ упразднены.

Совѣту университета ввѣряются заботы о поддержаніи правильнаго хода учебной жизни и предоставляется принимать соотвѣтственныя мѣры.

Разбирательство по студенческимъ дѣламъ ввѣряется профессорскому дисциплинарному суду, на точномъ основаніи правилъ 27 августа 1902 года.

§ 54. Ученыя установленія.

Рядомъ съ учрежденіями учебными, назначенными для преподаванія, современныя государства поддерживаютъ и чисто ученыя учрежденія, имѣющія цѣлью разработку научныхъ вопросовъ.

Среди этихъ учрежденій первое мѣсто занимаютъ академіи.

Названіе ихъ заимствовано отъ имени Академа, въ домѣ котораго училъ Платонъ.

Древнѣйшая изъ академій образовалась во Флоренціи въ 1439 г., подъ названіемъ Платоновой, съ цѣлью изученія философіи Платона. Отсюда академіи распространились по

всему европейскому материку, наибольшаго развитія достигли во Франціи, гдѣ первая академія возникла по иниціативѣ Ришелье для разработки французскаго языка.

Заграничныя путешествія, совѣты Лейбница навели Петра Великаго на мысль—учредить академію наукъ въ Россіи. Проектъ былъ выработанъ лейбъ-медикомъ Блументростомъ. Въ 1724 г. состоялся указъ объ учрежденіи академіи, въ которой-бы „языкамъ учили, также прочимъ наукамъ и знатнымъ художествамъ и переводили книги". Уставомъ академіи указаны академикамъ слѣдующія обязанности: науку производить и совершать, читать лекціи, обучать одного, или двухъ воспитанниковъ славянскаго происхожденія, для приготовленія ихъ въ учителя.

Академія открыта уже послѣ смерти Петра В., 27 Декабря 1725 г., въ присутствіи императрицы Екатерины I было первое торжественное засѣданіе. Въ 1841 г. произведена существенная перемѣна въ составѣ академіи наукъ, присоединеніемъ къ ней, въ видѣ одного изъ отдѣленій (русскаго языка и словесности) императорской россійской академіи, учрежденной въ 1783 г.

Въ настоящее время академія состоитъ изъ трехъ отдѣленій: 1) физико-математическихъ наукъ, 2) русскаго языка и словесности и 3) историческихъ наукъ и филологіи.

Академія наукъ есть первенствующее ученое сословіе въ Россійской Имперіи. Академія старается расширить предѣлы всякаго рода полезныхъ человѣчеству знаній, совершенствуя и обогащая оныя новыми открытіями; она имѣетъ попеченіе о распространеніи просвѣщенія вообще и о направленіи онаго ко благу общему; она старается приспособлять полезныя теоріи и слѣдствія опытовъ и ученыхъ наблюденій къ практическому употребленію (Сводъ уставовъ ученыхъ учрежденій и учебныхъ заведеній вѣдомства М. Нар. Пр., ст. 96).

Къ числу учрежденій, выполняющихъ важную культурную миссію, относятся т. наз. публичныя библіотеки.

Императорская публичная библіотека въ Петроградѣ возникла въ 1810 г. изъ конфискованной Варшавской публичной библіотеки, учрежденной графомъ Залузскимъ.

По уставу 1871 г. эта библіотека находится въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія, управляется директоромъ, совѣтомъ библіотеки и хозяйственнымъ комитетомъ.

Другая замѣчательная по богатству рукописей библіотека — Румянцевскій музей въ Москвѣ.

Главная Варшавская библіотека, переданная въ 1871 году въ завѣдываніе университета, возникла въ 1817 году изъ совокупности монастырскихъ библіотекъ гор. Варшавы.

Кромѣ названныхъ самыхъ крупныхъ книгохранилищъ, въ Россіи существуетъ еще нѣсколько библіотекъ для общественнаго пользованія. Таковы публичныя библіотеки Одесская, Тифлисская, Харьковская и др.

Въ 1833 году послѣдовало распоряженіе о дозволеніи губернаторамъ учреждать публичныя библіотеки во всѣхъ тѣхъ городахъ, гдѣ это окажется возможнымъ, причемъ библіотеки эти должны находиться на попеченіи губернскаго предводителя дворянства.

Съ введеніемъ земскихъ учрежденій и новаго городового положенія, въ устроеніи городскихъ и земскихъ библіотекъ приняли активное участіе органы самоуправленія.

Просвѣтительныя цѣли преслѣдуютъ и другія ученыя учрежденія, направляющія свои силы на собираніе и обработку матеріаловъ для научнаго изученія общества и силъ природы.

Эти учрежденія, развивающіяся на почвѣ общественной самодѣятельности, оказываютъ громадное вліяніе на умственный прогресъ человѣчества. Число научныхъ обществъ, комиссій, институтовъ и т. п. все возрастаетъ и нѣтъ возможности представить хотя-бы ихъ простой перечень.

Старѣйшее въ Россіи Императорское вольно-экономическое общество, возникшее въ 1765 году, задалось сначала цѣлью популяризаціи сельско-хозяйственныхъ знаній, затѣмъ приняло живѣйшее участіе въ дѣлѣ распространенія въ народѣ оспопрививанія и наконецъ взяло на себя задачу содѣйствія народному просвѣщенію, чрезъ образованный имъ комитетъ грамотности.

Въ 1796 г. возникло Лифляндское экономическое общество въ Ригѣ, въ 1819 г. Московское общество сельскаго хозяйства.

Въ 1828 г. академія наукъ снарядила археографическую экспедицію для приведенія въ извѣстность всѣхъ старинныхъ библіотекъ и архивовъ въ Россіи. Для изданія собранныхъ этою экспедиціею матеріаловъ въ 1834 году учреждена особая комиссія, преобразованная въ 1837 году въ посто-

янную археографическую комиссію. Такую-же цѣль — разработку историческихъ документовъ — преслѣдуютъ Виленская и Кіевская комиссіи.

Императорское русское географическое общество, учрежденное въ 1846 г., заботится о собираніи, обработкѣ и распространеніи въ Россіи географическихъ, этнографическихъ и статистическихъ свѣдѣній, преимущественно касающихся Россіи.

Глава XIII.

Мѣры содѣйствія развитію сельскаго хозяйства.

§ 55. Удаленіе юридическихъ и экономическихъ препятствій въ области сельскаго хозяйства.

I. Попеченіе о сельскомъ хозяйствѣ направлено на улучшеніе матеріальныхъ условій, безъ которыхъ отдѣльному лицу невозможно достичь хозяйственной самостоятельности.

Регламентація сельскохозяйственной промышленности не преслѣдуетъ прямого вмѣшательства въ сельское хозяйство, но старается путемъ защиты и помощи поставить земледѣльца въ такое положеніе, чтобы онъ могъ по собственному усмотрѣнію, употребить свои силы на ту или другую отрасль сельскохозяйственнаго промысла. Законодательное вмѣшательство должно только опредѣлить общія условія хозяйственной дѣятельности.

Ходъ историческаго развитія приводитъ постепенно къ тому, что отдѣльныя хозяйства становятся дѣйствительно свободными предпріятіями. На государствѣ и лежала прежде всего высокая миссія сдѣлать сельскохозяйственный трудъ свободнымъ. Съ выполненіемъ этой миссіи открывается уже широкая область общественной и частной самодѣятельности.

Съ уничтоженіемъ крѣпостного права устранено было главное юридическое препятствіе къ занятію сельскимъ хозяйствомъ. Крестьяне получили земельные надѣлы, подлежавшіе выкупу.

При организаціи крестьянскаго хозяйства правительство признало форму единоличнаго владѣнія недостаточно обезпечивающею фискальные интересы, почему установлена была общинная форма землевладѣнія, опирающаяся на взаимную круговую поруку.

Несправедливость и тягость круговой отвѣтственности уже давно признаны русскимъ законодательствомъ, которое съ шестидесятыхъ годовъ 19 в. вступило на путь постепенной ея отмѣны. Уже положенiемъ о выкупной операцiи допускался выкупъ земли не только цѣлыми сельскими обществами, но и отдѣльными домохозяевами, установляя для послѣдняго случая личную отвѣтственность крестьянъ по погашенiю выкупного долга.

Въ прежнее время тягость и несправедливость круговой поруки еще значительно смягчались однообразiемъ интересовъ и приблизительно равномѣрностью достатка большинства членовъ каждой общины. Но въ настоящее время строй русской деревни рѣзко измѣнился, отдѣльныя личности и группы крестьянъ обособились отъ большинства какъ по своимъ занятiямъ, такъ и по достатку; очевидно, что при такихъ условiяхъ зависимость отъ большинства дѣлалась все болѣе и болѣе тяжелою.

Въ виду этого отмѣна круговой поруки, возвѣщенная манифестомъ 26 февраля 1903 г., должна представляться одною изъ важнѣйшихъ мѣръ для безпрепятственнаго экономическаго развитiя крестьянскаго населенiя.

Но и при уничтоженiи круговой отвѣтственности, за неисправное поступленiе казенныхъ и земскихъ повинностей, общинное владѣнiе землею все-же остается самою характерною чертою русскаго крестьянскаго землевладѣнiя. Ни распоряженiе своими земельными участками, ни перемѣна юридической осѣдлости не могутъ быть осуществлены безъ участiя сочленовъ даннаго сельскаго общества. Впрочемъ законъ 1889 г. о добровольномъ переселенiи крестьянъ на казенныя земли ослабилъ значенiе мiра въ экономической жизни отдѣльнаго крестьянина.

Еще болѣе рѣшительное влiянiе оказалъ переселенческiй законъ 6 Iюня 1904 г., и наконецъ законъ 9 Ноября 1906 г. о дополненiи нѣкоторыхъ постановленiй дѣйствующаго закона, касающихся крестьянскаго землевладѣнiя и землепользованiя [1]) указалъ общiй законный путь для перехода крестьянина-общинника къ подворному или хуторскому хозяйству.

[1]) Собранiе узаконенiй и распоряженiй правительства. 1906 г. № 263, ст. 1859. Нынѣ этотъ законъ вновь пересмотрѣнъ и удостоенъ Высочайшаго утвержденiя 14 Iюня 1910 г.

Точно также законодательное опредѣленіе размѣра поземельной собственности, способовъ ея перехода отъ собственника къ другимъ лицамъ, оказываетъ сильное вліяніе на характеръ и степень сельскохозяйственной производительности.

Такъ, въ Англіи законъ о майоратахъ обезпечиваетъ преобладаніе крупной собственности: ту-же цѣль поддержанія крупнаго дворянскаго землевладѣнія преслѣдуетъ установленіе у насъ заповѣдныхъ имѣній.

Вообще говоря, для развитія сельскаго хозяйства надо, чтобы пріобрѣтеніе земельныхъ участковъ не было затруднено, желательно ослабить и уменьшить тѣ формальности, которыя требуются при укрѣпленіи права собственности на недвижимость.

Разумное законодательство должно преслѣдовать возможно совершенное огражденіе правъ гражданъ, независимо отъ ихъ положенія и состоянія, и развитіе въ народѣ чувства законности.

Промышленность добывающая, въ рѣшеніи основного вопроса объ организаціи труда, въ лицѣ законодателя должна найти справедливую защиту.

Съ цѣлью упорядоченія взаимныхъ отношеній рабочихъ и нанимателей дѣйствующее нынѣ положеніе 12 Іюня 1886 г. предусматриваетъ договорную рабочую книжку и устанавливаетъ даже нѣкоторыя преимущества для сторонъ, пользующихся ею, но не дѣлаетъ этой книжки обязательною. Послѣднее обстоятельство, какъ кажется, вызывало наибольшее число жалобъ; указывалось, что такая неопредѣленность законодательной регламентаціи сельскохозяйственнаго договора вела къ различнаго рода злоупотребленіямъ и неустойчивости взаимныхъ отношеній между помѣщиками и вольнонаемными рабочими.

За послѣднее время, въ силу ходатайствъ сельско-хозяйственныхъ обществъ и нѣкоторыхъ другихъ учрежденій, вопросъ объ отношеніяхъ нанимателей къ сельско-хозяйственнымъ рабочимъ подвергался въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ всесторонней разработкѣ, причемъ выяснились слѣдующіе наиболѣе настоятельные для законодательнаго разрѣшенія пункты: 1) обязательность договорной книжки, подобно установленной для фабричныхъ рабочихъ, 2) усиленіе уголовной репрессіи за самовольное нарушеніе рабочими до-

говоровъ найма и 3) установленіе уголовной отвѣтственности хозяевъ, сманивающихъ рабочихъ, или принимающихъ къ себѣ рабочихъ безъ обязательной договорной книжки.

II. Дѣятельность государства въ цѣляхъ развитія сельскаго хозяйства не можетъ ограничиться устраненіемъ юридическихъ препятствій для занятія сельскимъ промысломъ; необходимо дать возможность каждому хозяйничать по собственному разумѣнію. Т. наз. полицейскія государства сильно стѣсняли веденіе хозяйства своими вторженіями въ способы отправленія сельскохозяйственнаго промысла. Сельскохозяйственные уставы того времени указывали наилучшіе пріемы обработки земли, предписывали тѣ или другія обязательныя орудія, какъ наиболѣе цѣлесообразныя для данной мѣстности. Болѣе либеральное направленіе въ полицейской наукѣ оказало вліяніе, въ смыслѣ освобожденія сельскохозяйственнаго труда отъ стѣснительной опеки. Первымъ отказался отъ прежней практики code rurale (1791 г.), сохранившій лишь обязательные сроки для уборки винограда и времени жатвы и сѣнокоса (bans de vendange et bans de fauchaison et moisson), опредѣляемые мэрами каждой общины.

Въ Россіи стѣсненія сельскаго хозяйства начинаются со времени Петра В. Московское правительство заботилось лишь объ исправномъ внесеніи податей, не касаясь способовъ веденія сельскаго хозяйства. Петръ, по примѣру Запада, сталъ вводить принудительно многія улучшенія; напр., ввелъ въ употребленіе остзейскую косу вмѣсто серпа, запрещалъ обтесывать бревна топоромъ, предписывая работу пилою, распространялъ плугъ вмѣсто сохи и т. п.

Особенно много усилій было положено на акклиматизацію улучшенныхъ породъ привознаго скота, что вызывало неудовольствія крестьянъ, въ виду ихъ неумѣнія правильно ухаживать за болѣе нѣжными породами крупнаго и мелкаго скота.

Преемники Петра I продолжали ту-же стѣснительную политику. Екатерина II, напр., интересовалась разведеніемъ картофеля. Вольно-экономическому обществу было поручено перевести и распространить нѣмецкія сочиненія о картофельной культурѣ; крестьянъ-же чрезъ полицію прямо принуждали заниматься сѣяніемъ картофеля.

Это начало вторженій и регламентацій не ограничивалось указаніями и совѣтами, но влекло за собою и наказанія.

Такъ, когда въ 1841 году нѣкоторые изъ государственныхъ крестьянъ не исполнили распоряженія о засѣвѣ полей картофелемъ, то виновные—годные къ военной службѣ, отданы были въ рекруты, а негодные сосланы временно для крѣпостныхъ работъ въ Бобруйскъ.

Нынѣ дѣйствующій уставъ сельскаго хозяйства (Т. XII, ч. II, изд. 1903 г.) совершенно отрѣшился отъ политики властныхъ указаній и настоятельныхъ совѣтовъ.

Вся инструкціонная часть изъ дѣйствующаго устава исключена, нѣкоторыя-же статьи подверглись измѣненіямъ и дополненіямъ.

Въ общемъ новый уставъ даетъ широкое поле для иниціативы сельскихъ хозяевъ и устраняетъ ненужную регламентацію.

Въ настоящее время завѣдываніе мѣрами содѣйствія сельскому хозяйству въ Россіи принадлежитъ Главному Управленію Землеустройства и Земледѣлія. Ближайшее-же попеченіе о мѣстныхъ нуждахъ сельскаго хозяйства и объединеніе всѣхъ мѣръ, принимаемыхъ въ области земледѣлія и сельской промышленности на мѣстахъ, возлагается на входящихъ въ составъ управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ „инспекторовъ сельскаго хозяйства".

На инспектора сельскаго хозяйства возлагается: 1) участіе въ сельско-хозяйственныхъ начинаніяхъ, предпринимаемыхъ соединенными силами правительства и мѣстныхъ учрежденій и частныхъ лицъ, а также содѣйствіе симъ учрежденіямъ и лицамъ совѣтами и указаніями по вопросамъ сельскаго хозяйства какъ непосредственно, такъ и съ помощью находящихся въ его распоряженіи «спеціалистовъ»; 2) постоянный надзоръ за дѣятельностью мѣстныхъ сельско-хозяйственныхъ установленій Главнаго Управленія, а равно выполненіе порученія сего Управленія, направленныхъ къ улучшенію и развитію сельскаго хозяйства въ губерніи; 3) изученіе положенія и нуждъ мѣстнаго владѣльческаго и крестьянскаго хозяйствъ и сообщеніе центральному управленію о полезной, заслуживающей особаго поощренія правительства, дѣятельности по сельскому хозяйству; участіе въ веденіи операцій по ссудамъ на сельскохозяйственныя улучшенія и въ мѣропріятіяхъ по развитію кустарной промышленности, и 5) отдѣльныя порученія начальника управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

§ 56. Распространеніе правильныхъ свѣдѣній о сельскомъ хозяйствѣ.

Содѣйствіе государства сельскохозяйственной промышленности выражается въ распространеніи сельскохозяйственныхъ знаній, проводимыхъ въ жизнь сельскохозяйственными училищами, сельскохозяйственными учеными и практическими ассоціаціями, выставками, музеями, опытными станціями.

А. Сельскохозяйственныя училища.

Долгое время спеціальной подготовки къ сельско-хозяйственной дѣятельности не было, хотя издавна раздавались голоса въ пользу необходимости сельскохозяйственнаго образованія.

Благодаря развитію естественныхъ наукъ и техническихъ знаній, Германія первая показала, что сельское хозяйство должно вестись на научныхъ началахъ. Выяснилась роль зоологіи въ примѣненіи къ скотоводству, ботаники— въ отношеніи ученія о хлѣбныхъ злакахъ, плодовыхъ и огородныхъ растеній, политической экономіи — какъ общей теоретической основы для всякой организаціи сельскаго хозяйства.

Сельскохозяйственныя учебныя заведенія подводятъ подъ три типа: 1) высшія школы, дающія спеціалистовъ съ практическимъ и теоретическимъ высшимъ образованіемъ; 2) среднія школы, въ низшихъ класахъ которыхъ преподаются обыкновенно общеобразовательные предметы, а въ высшихъ классахъ даются общія свѣдѣнія по сельскому хозяйству.

Такія школы сильно развиты въ средней Германіи, гдѣ небогатые землевладѣльцы отдаютъ въ нихъ своихъ дѣтей, желая дать имъ общее образованіе и вмѣстѣ съ тѣмъ нѣкоторую теоретическую подготовку къ ихъ будущей практической дѣятельности въ качествѣ сельскихъ хозяевъ.

3) Низшія школы, дающія работниковъ, знающихъ практическіе пріемы, примѣняемые въ различныхъ отрасляхъ сельскохозяйственнаго промысла.

Первая сельскохозяйственная академія открыта въ 1802 г. въ Целле (Ганноверъ) знаменитымъ агрономомъ Тэромъ при участіи его друга, аптекаря Энгофа, читавшаго химію. Сознавъ необходимость расширить практическую сторону дѣла, Тэръ чрезъ два года перенесъ свою школу въ Меглинъ (близъ Берлина) для производства опытовъ на болѣе обширномъ участкѣ земли. Дѣло пошло успѣшно, прусское

правительство дало этой академіи титулъ королевской и ассигновало субсидію.

При академіи была устроена образцовая овчарня, приносившая доходъ. Вскорѣ по образцу Меглинской послѣдователями Тэра былъ открытъ рядъ подобныхъ академій.

Но во второй половинѣ 19 вѣка возникли сомнѣнія въ пользѣ такихъ спеціальныхъ заведеній, стоющихъ очень дорого и дающихъ слишкомъ одностороннюю практическую подготовку.

Противъ такой спеціализаціи возсталъ Либихъ, (въ 1861 г.), указавъ, что полезнѣе соединить высшее сельскохозяйственное преподаваніе съ университетскимъ курсомъ, путемъ учрежденія 2—3 спеціальныхъ каѳедръ по агрономіи и сельскохозяйственной химіи. Либиха поддержалъ и Лоренцъ Штейнъ, заявившій, что всякій сельскій хозяинъ долженъ быть и общественнымъ дѣятелемъ; поэтому ему должны быть извѣстны и науки политическія (государственное право, административное право, политическая экономія).

Но и это направленіе не избѣгло реакціи; многія сельскохозяйственныя каѳедры въ университетахъ закрываются, вслѣдствіе недостатка въ слушателяхъ, и снова выдвигается требованіе совмѣстнаго изученія теоріи съ самою широкою постановкою опытовъ.

Во Франціи высшее сельскохозяйственное образованіе представлено „Institut national agronomique" въ Парижѣ, основаннымъ въ 1876 г., и дающимъ полное научное образованіе для сельскихъ хозяевъ, учителей сельскохозяйственныхъ школъ, чиновниковъ. При институтѣ имѣются лабораторіи, машинная мастерская, опытная станція.

Среднія учебныя заведенія во Франціи поставлены въ тѣсную связь съ имѣніями, для производства практическихъ занятій по всѣмъ возможнымъ отраслямъ сельскаго хозяйства. (Въ Гриньонѣ, Гранжу, Монпельѣ).

Роль низшихъ училищъ играютъ т. наз. практическія земледѣльческія школы (écoles régionnaires), куда отдаютъ обыкновенно дѣтей мелкихъ земельныхъ собственниковъ, прошедшихъ элементарную школу. Эти школы также всегда связаны съ хозяйствомъ, обучая, главнымъ образомъ, скотоводству, веденію молочнаго хозяйства, или винодѣлію.

На ряду съ этими школами существуютъ еще „fermes-écoles", учебныя фермы, ученики которыхъ рекрутируются

изъ сельскихъ рабочихъ, для образованія изъ нихъ путемъ практическаго обученія свѣдущихъ хозяевъ.

Въ Россіи первый опытъ насажденія спеціальныхъ свѣдѣній по сельскому хозяйству произведенъ былъ въ 1797 г., когда подъ Петербургомъ открыта была первая земледѣльческая школа для преподаванія сельскаго хозяйства какъ науки; чрезъ 2 года открыли два практическія училища—въ Смоленской губерніи и близъ Петербурга (т. наз. англійскую ферму), но черезъ 5 лѣтъ всѣ эти заведенія закрылись, не оставивъ слѣда.

Въ 1840 г. открыта была Горыгорѣцкая земледѣльческая школа съ двумя отдѣленіями, высшимъ и низшимъ. Въ 1848 году высшее отдѣленіе школы преобразовано въ Горыгорѣцкій земледѣльческій институтъ, низшее—въ Горыгорѣцкое земледѣльческое училище и наконецъ тутъ-же открыта опытная ферма. Въ 1863 г. Горыгорѣцкій институтъ переведенъ былъ въ Петербургъ и слился съ Лѣснымъ институтомъ.

Въ настоящее время въ русскихъ университетахъ имѣются особыя каѳедры агрономіи и сельско-хозяйственной химіи, а при Юрьевскомъ университетѣ даже особое сельско-хозяйственное отдѣленіе; таковыя-же отдѣленія учреждены при Рижскомъ политехническомъ институтѣ и при Кіевскомъ политехническомъ институтѣ Имп. Александра II. Кромѣ того существуетъ рядъ спеціальныхъ высшихъ учебныхъ заведеній, какъ-то Лѣсной институтъ, Московскій сельскохозяйственный институтъ, институтъ сельскаго хозяйства и лѣсоводства въ Новой Александріи.

Среднія земледѣльческія учебныя заведенія съ теоретическимъ и практическимъ курсами суть: Горыгорѣцкое, Харьковское, Казанское, Уманское, Маріинское (близъ Саратова).

Низшія сельско-хозяйственныя школы учреждаются для подготовки опытныхъ пахарей, скотниковъ, садовниковъ, надсмотрщиковъ надъ хозяйствами, сельскихъ ремесленниковъ.

Распространенію низшихъ сельско-хозяйственныхъ школъ много содѣйствуютъ изданное въ 1883 году нормальное положеніе объ этихъ школахъ, дополненное правилами 1904 г.

Земствами, обществами, частными лицами могутъ быть открываемы низшія училища сельскаго хозяйства вообще, или по одной какой-либо отрасли его, какъ-то школы садоводства, винодѣлія, пчеловодства и т. п. Школы эти состоятъ въ вѣдомствѣ Главнаго Управленія Землеустройства и Земле-

дѣлія. Правительство помогаетъ имъ: 1) отводомъ земли до 500 десятинъ на время существованія школы, 2) выдачею ежегодныхъ субсидій.

Кромѣ того школы пользуются доходами отъ своего хозяйства и пожертвованіями частныхъ лицъ. Курсъ трехгодичный; дѣлятся школы на 2 разряда. Въ школы перваго разряда принимаются окончившіе двухклассную сельскую школу, въ школу второго разряда—прошедшіе начальное народное училище. При сельскохозяйственныхъ школахъ могутъ быть открыты приготовительные классы.

Въ 1897 году утверждены правила о сельскихъ ремесленныхъ учебныхъ мастерскихъ. (Уставъ сельскаго хозяйства, прим. къ ст. 15).

Учебныя мастерскія имѣютъ цѣлью подготовку для сельскаго хозяйства рабочихъ, опытныхъ въ уходѣ за земледѣльческими машинами и орудіями, въ ремонтѣ ихъ и въ изготовленіи заново орудій и несложныхъ частей названныхъ машинъ, для производства коихъ требуется знаніе плотничностолярнаго и кузнечно-слесарнаго мастерства.

Слѣдуетъ оговориться, что давно уже чувствуется недостатокъ въ сельско-хозяйственныхъ училищахъ, особенно въ среднихъ, почему и приступлено было къ выработкѣ общаго плана сельско-хозяйственнаго образованія въ Россіи. Въ 1903 году Министерствомъ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ составлено новое „положеніе о сельско-хозяйственномъ образованіи“, удостоившееся Высочайшаго утвержденія 24 Мая 1904 года.

Новое положеніе устанавливаетъ: для среднихъ сельскохозяйственныхъ учебныхъ заведеній шестилѣтній курсъ обученія; для низшихъ училищъ—трехгодичный. Въ практическихъ школахъ, имѣющихъ цѣлью подготовку техниковъ-рабочихъ по разнымъ отраслямъ сельскаго хозяйства, продолжительность курса общихъ практическихъ занятій опредѣляется сообразно специальностямъ, отъ одного до трехъ лѣтъ.

Всѣ эти учебныя заведенія могутъ учреждаться за счетъ земствъ, сельско-хозяйственныхъ, крестьянскихъ и другихъ сословныхъ обществъ. Участіе казны въ денежномъ содержаніи среднихъ учебныхъ заведеній опредѣляется особыми узаконеніями; для низшихъ школъ назначаются субсидіи отъ 3.000—10.000 рублей. Когда учебныя заведенія учреждаются

въ имѣніяхъ частныхъ лицъ или на участкахъ земли, принадлежащей земству и другимъ учрежденіямъ, съ послѣдними Главнымъ Управленіемъ заключаются особые договоры. Кромѣ того слѣдуетъ упомянуть о новѣйшихъ способахъ распространенія сельско-хозяйственныхъ знаній.

Всѣ виды внѣшкольнаго образованія потребовали со стороны земствъ и правительства расходовъ въ слѣдующихъ размѣрахъ: въ 1910 г.—106.449 рублей, а въ 1911 году—487.425 р. Этотъ быстрый скачекъ вверхъ кредитовъ на сельско-хозяйственные курсы и чтенія служитъ прекраснымъ доказательствомъ, насколько въ теченіе одного года повысились требованія на знанія въ области сельскаго хозяйства. Въ дальнѣйшемъ эти требованія продолжаютъ колоссально расти, такъ что въ 1912 году ассигнованія земствъ и сельско-хозяйственныхъ обществъ на этотъ предметъ выразились въ сумму 632.347 рублей, а департамента земледѣлія—742.000 рублей, въ 1913 г. кредиты уже возросли, соотвѣтственно, до 842.743 р. и 796.000 р. и, наконецъ, по предварительнымъ даннымъ, земства и сельскохозяйственныя общества расходы по внѣшкольному сельскохозяйственному образованію въ 1914 году исчисляютъ въ 934.555 рублей, департаментъ же земледѣлія по проекту смѣты на текущій годъ испрашиваетъ для этой цѣли 867.090 р., такимъ образомъ вмѣсто 106.449 рублей, израсходованныхъ въ 1910 году, въ будущемъ году предполагается издержать около 1.801.000 рублей.

Одновременно съ ростомъ дѣла идетъ и увеличеніе способовъ распространенія сельскохозяйственныхъ знаній.

Нельзя не обратить вниманія на то огромное значеніе, которое имѣютъ въ сѣверо-американскихъ Соединенныхъ Штатахъ чтенія по сельскохозяйственнымъ вопросамъ, устраиваемыя заботящимися о развитіи грузового движенія желѣзнодорожными обществами. Желѣзныя дороги имѣютъ тамъ оборудованные для лекцій поѣзда, которые въ пунктѣ остановокъ являются разсадниками сельскохозяйственныхъ знаній. Онѣ располагаютъ опытными учрежденіями, даютъ безплатный проѣздъ лекторамъ и т. д. Въ настоящее время и у насъ желѣзныя дороги начали участвовать въ дѣлѣ распространенія внѣшкольнаго сельскохозяйственнаго образованія и встали на тотъ же путь, какъ и американскія дороги.

Во-первыхъ, въ 1913 году положено начало чтеніямъ въ переселенческихъ поѣздахъ по Сибирской желѣзной дорогѣ.

Въ теченіе первой недѣли лекторъ департамента земледѣлія и чины, командированные переселенческимъ управленіемъ для ознакомленія ходоковъ съ колонизаціоннымъ фондомъ Сибири, сопровождали вагонъ-аудиторію всѣ вмѣстѣ, въ цѣляхъ выработки общаго плана дальнѣйшей работы. Въ будущемъ предполагается, въ виду огромной пользы отъ такого способа распространенія сельско-хозяйственныхъ знаній, число вагоновъ-аудиторій увеличить и удлинить ихъ маршруты.

Во-вторыхъ, такія же чтенія устраиваются Владикавказской ж. д., которая предоставляетъ безплатно вагонъ и проѣздъ лекторамъ. Кромѣ того, въ цѣляхъ учебно-административныхъ, вдоль линій той же желѣзной дороги организуются показательныя поля при 20-ти станціяхъ. Эти поля уже въ истекшемъ году устроены при 5-ти станціяхъ, на отчужденныхъ дорогою участкахъ, площадью отъ 1 до 2-хъ десятинъ.

Управленіе дороги приняло на себя расходы по разработкѣ участковъ, по устройству силосной башни и на оплату труда рабочихъ, а казна приняла обязательство оборудовать участки живымъ и мертвымъ инвентаремъ и оплатить расходы по содержанію агрономическаго персонала.

По примѣру Владикавказской ж. д. организованы сельскохозяйственныя чтенія въ поѣздахъ по линіямъ Московско-Казанской ж. д.

Въ-третьихъ, агрономическимъ кружкомъ при московскомъ сельско-хозяйственномъ институтѣ по изученію Смоленской губерніи организованы краткосрочные курсы, при чемъ лекторы кружка, переѣзжая изъ деревни въ деревню съ учебными пособіями, вели чтенія. Московское общество для распространенія сельскохозяйственныхъ знаній въ народѣ, калужское губернское земство и центральное общество сельскаго хозяйства въ Петроградѣ устроили передвижныя выставки, имѣющія характеръ и передвижныхъ курсовъ.

Наконецъ, въ-четвертыхъ, въ дѣлѣ распространенія сельско-хозяйственныхъ знаній началъ примѣняться кинематографъ.

Съ цѣлью дать населенію картины поучительнаго характера въ извѣстной системѣ образована особая комиссія изъ спеціалистовъ департамента земледѣлія, которая приступила уже къ разработкѣ темы для кинематографическаго демонстрированія.

Отъ всѣхъ этихъ новѣйшихъ видовъ распространенія сельско-хозяйственныхъ знаній, примѣненіе которыхъ только еще начинается, надо ждать блестящихъ результатовъ, въ особенности у насъ, гдѣ дальность разстояній дѣлаетъ для многихъ недоступными постоянные курсы, музеи, опытныя поля, выставки и другіе подобные разсадники знаній. Вся сила этихъ послѣднихъ способовъ лежитъ въ томъ, что разсадники сельско-хозяйственныхъ знаній идутъ къ земледѣльцу, а не онъ ихъ долженъ разыскивать и тратить для этого дорогое время. Кинематографъ точно также сыграетъ огромную роль: наглядное изображеніе лучше привлекаетъ къ себѣ, чѣмъ слово, какъ бы ни было убѣдительно оно сказано. Широкое примѣненіе этихъ новѣйшихъ видовъ внѣшкольнаго сельскохозяйственнаго обученія обезпечено уже тѣмъ, что за это дѣло взялись общими силами не только казна и земство, но и желѣзныя дороги, сельскохозяйственныя научныя общества и даже частныя лица. Мы глубоко убѣждены, что начатое дѣло будетъ развиваться также быстро, какъ растутъ разнообразные кредиты, отпускаемые изъ разныхъ источниковъ на подъемъ въ народѣ сельскохозяйственнаго образованія.

Б. Сельскохозяйственныя ассоціаціи.

Различаютъ сельскохозяйственныя общества, преслѣдующія, какъ теоретическую, такъ и практическую цѣли въ разработкѣ сельскохозяйственныхъ знаній, и ассоціаціи, преслѣдующія какую-либо единичную практическую цѣль. Въ ассоціаціяхъ перваго типа важна совокупная работа представителей теоріи и практики, могущая дать плодотворные результаты.

Особо видную роль сельскохозяйственныя общества играютъ въ жизни германскаго народа. Въ началѣ дѣйствовали отдѣльныя мѣстныя ассоціаціи, затѣмъ эти организаціи стали вступать во взаимное другъ съ другомъ общеніе; въ 1867 г. возникъ союзъ сѣверо-германскихъ хозяевъ, который въ 1872 г. преобразованъ былъ въ конгресъ всѣхъ германскихъ сельскихъ хозяевъ, сдѣлавшійся органомъ аграріевъ.

Въ томъ-же 1872 году учрежденъ былъ „Deutscher Landwirthschaftsrath“, сельско-хозяйственный совѣтъ, получившій полу-оффиціальный характеръ. Этотъ совѣтъ, состоящій изъ 62 членовъ, вліятельныхъ землевладѣльцевъ, занимаетъ вы-

дающееся положенiе въ странѣ. На разсмотрѣнiе и заключенiе его передаютъ всѣ законопроекты, имѣющiе отношенiе къ сельскому хозяйству, и хотя мнѣнiе названнаго совѣта не обязательно, тѣмъ не менѣе палаты чутко прислушиваются къ голосу сельскихъ хозяевъ и съ нимъ считаются.

Въ Россiи заслуженною извѣстностью пользуется Императорское Вольно-экономическое общество, возникшее въ 1765 г. и первоначально способствовавшее популяризацiи сельскохозяйственныхъ знанiй, путемъ перевода спецiальныхъ сочиненiй по сельскому хозяйству.

Въ 1796 году возникло сельскохозяйственное общество въ Ригѣ, въ 1805 году оно получило утвержденiе подъ именемъ Лифляндскаго экономическаго общества съ его отдѣленiями: Перново-Феллинскимъ, Аренсбургскимъ, Венденъ-Вольмаръ-Валкскимъ и Дерптскимъ (Юрьевскимъ).

Изъ другихъ обществъ слѣдуетъ упомянуть о Московскомъ обществѣ сельскаго хозяйства, объ обществѣ хозяевъ южной Россiи, закавказскомъ обществѣ, извѣстномъ своими работами по изслѣдованiю сельскохозяйственнаго быта мѣстныхъ племенъ и обычнаго права въ Закавказьѣ.

Въ настоящее время учрежденiе сельскохозяйственныхъ обществъ облегчено изданiемъ въ 1898 г. нормальнаго устава для такихъ обществъ; вмѣстѣ съ тѣмъ сохраненъ и старый порядокъ — возникновенiе обществъ на основанiи особыхъ уставовъ. Уставъ 1898 года предоставляетъ сельскохозяйственнымъ обществамъ широкiя права вплоть до устройства публичныхъ чтенiй, библiотеки, музея, сельскохозяйственныхъ училищъ, изданiя своего журнала, не говоря уже о бесѣдахъ и съѣздахъ, экспедицiяхъ и экскурсiяхъ. Устраиваемые обществомъ склады для продажи земледѣльческихъ орудiй и машинъ, сѣмянъ и удобренiй и проч. не подлежатъ платежу сбора за право торговли. Къ 1914 г. такихъ обществъ дѣйствуетъ болѣе 165, въ томъ числѣ 96 въ прибалтiйскихъ губернiяхъ.

Сближенiе сельскихъ хозяевъ между собою и обмѣнъ взаимнымъ опытомъ происходитъ при помощи съѣздовъ сельскихъ хозяевъ. Эти перiодическiя собранiя знакомятъ все общество съ разнообразными нуждами сельскаго хозяйства и могутъ давать направленiе правительственной дѣятельности въ интересахъ той или другой отрасли сельскохозяйственной промышленности.

Напримѣръ, лѣсоохранительный законъ 1888 года многимъ обязанъ сельскохозяйственнымъ съѣздамъ, возбуждавшимъ, начиная съ 1870 года, вопросъ о необходимости созданія русскаго лѣсоохранительнаго законодательства.

Въ цѣляхъ упорядоченія съѣздовъ въ 1880 году были изданы правила объ окружныхъ сельскохозяйственныхъ съѣздахъ по губерніямъ и объ общемъ сельскохозяйственномъ съѣздѣ при Министерствѣ. Но эти правила на практикѣ не дали благопріятныхъ результатовъ и вскорѣ были отмѣнены.

Въ настоящее время съѣзды организуются по иниціативѣ отдѣльныхъ сельскохозяйственныхъ обществъ, при содѣйствіи земства и правительства.

В. Сельскохозяйственные музеи и выставки.

Выставки организуются періодически для нагляднаго указанія достигнутыхъ успѣховъ въ какой-либо изъ отраслей сельскохозяйственной производительности.

Выставки бываютъ мѣстныя и общегосударственныя.

Первыя представляютъ картину развитія мѣстнаго хозяйства, и, будучи устраиваемы чрезъ значительные промежутки времени, указываютъ на степень прогреса.

Общія выставки знакомятъ съ сравнительнымъ положеніемъ сельскаго хозяйства въ обширныхъ районахъ.

На выставкахъ обыкновенно выдѣляются два отдѣла: произведеній почвы и сельскохозяйственныхъ орудій и машинъ.

Музеи имѣютъ большее воспитательное значеніе, чѣмъ выставки. Музей обычно заключаетъ: 1) отдѣлъ исторіи развитія сельскаго хозяйства, 2) отдѣлъ образцовъ новѣйшихъ машинъ и орудій; 3) отдѣлъ моделей и плановъ. Музей даетъ возможность систематическаго ознакомленія съ интересующими отраслями сельскохозяйственной производительности, оттѣняя всѣ достоинства и недостатки данныхъ пріемовъ, машинъ, системы удобренія и т. п.

Центральный сельскохозяйственный музей, открытый въ Петроградѣ въ 1865 году, является выдающимся по своимъ богатымъ коллекціямъ и историческому матеріалу.

Популяризаци сельскохозяйственныхъ знаній и практическому проведенію ихъ въ жизнь много содѣйствуютъ т. наз. опытныя станціи для производства экспериментовъ въ сельскомъ хозяйствѣ. Главнымъ орудіемъ опытной станціи является опытное поле, какъ наглядный способъ обученія

новымъ пріемамъ обработки, въ противовѣсъ укоренившейся рутинѣ.

Въ связи съ опытными станціями за послѣднее время получили широкое распространеніе метеорологическія обсерваторіи для производства наблюденій надъ климатомъ данной мѣстности, безъ изученія котораго невозможна никакая раціональная культура.

Г. Награды и выдача привилегій на открытія и изобрѣтенія по сельскому хозяйству.

Порядокъ выдачи привилегій на открытія и изобрѣтенія по сельскому хозяйству опредѣляется правилами 20 Мая 1896 года.

Привилегія, по общему правилу, выдается только за новое открытіе или изобрѣтеніе. Привилегіи на изобрѣтенія выдаются на срокъ не долѣе 15 лѣтъ. Получившій привилегію пользуется ею въ теченіе опредѣленнаго въ ней срока, какъ неотъемлемою и исключительною собственностью, почему имѣетъ право судебнаго преслѣдованія всякой поддѣлки. Разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій производится ученымъ комитетомъ Главнаго Управленія.

Отличившіеся въ усовершенствованіи сельскаго хозяйства удостоиваются наградъ орденами, именными нагрудными знаками, медалями.

§ 57. Содѣйствіе развитію земледѣльческаго кредита.

Принимая во вниманіе, что мѣропріятія правительства, относящіяся къ земельному кредиту, по вліянію своему на строй землевладѣнія и на народное хозяйство, имѣютъ общегосударственное значеніе и требуютъ согласованія съ общими нуждами, Высочайшимъ Указомъ 11 Іюля 1903 года былъ учрежденъ „Комитетъ по дѣламъ земельнаго кредита". Соображенію Комитета подлежатъ вопросы, относящіеся къ общему направленію дѣятельности учрежденій земельнаго кредита; въ Комитетъ вносятся для разсмотрѣнія годовые отчеты дворянскаго и крестьянскаго земельныхъ банковъ, ради согласнаго съ государственною пользою направленія дѣятельности этихъ учрежденій.

Заключенія Комитета представляются на Высочайшее благовоззрѣніе.

За послѣднее время кредитъ въ области сельскаго хозяй-

ства получилъ особое значенiе, благодаря значительному увеличенiю расходовъ, обусловленному удорожанiемъ вольнонаемнаго труда и болѣе интенсивными прiемами эксплоатацiи почвы.

Въ сельскохозяйственномъ кредитѣ, какъ и во всѣхъ кредитныхъ сдѣлкахъ, важно обезпеченiе, и, смотря потому на чемъ оно основано, различаютъ кредитъ личный, если онъ покоится на личныхъ достоинствахъ должника, безъ опредѣленнаго матерiальнаго обезпеченiя, и вещный или реальный кредитъ, если на первомъ планѣ стоитъ опредѣленное матерiальное обезпеченiе, которое можетъ перейти въ собственность кредитора, если обѣщанiе должника не будетъ выполнено.

Различаютъ два вида кредита: долгосрочный и краткосрочный.

Для улучшенiя почвы, для капитальныхъ построекъ, для разведенiя лѣсовъ, для введенiя дренажа и т. п. необходимъ кредитъ долгосрочный, или поземельный, такъ какъ возвратъ занятыхъ суммъ, вслѣдствiе относительной малой доходности земель, по необходимости долженъ быть распредѣленъ на продолжительное время. Заемъ-же незначительныхъ суммъ, дѣлаемый для оборотныхъ потребностей сельскаго хозяйства, называется земледѣльческимъ кратковременнымъ кредитомъ. Указанные виды кредита различаются также самою формою возврата выданныхъ ссудъ. Краткосрочная ссуда выплачивается или полностью, или-же крупными долями, между тѣмъ какъ долгосрочная возвращается въ видѣ извѣстнаго, незначительнаго процента погашенiя.

Въ виду того, что ссуда при долгосрочномъ кредитѣ погашается медленно, оказанiе такого кредита частными лицами, большею частью, не подъ силу, а таковой кредитъ, обыкновенно осуществляется въ формѣ банковой организацiи: акцiонерной, взаимной или правительственной.

Хронологически сначала появились взаимныя поземельныя общества: таковы „Landschaften", возникшiя въ Силезiи въ семидесятыхъ годахъ XVIII столѣтiя, представлявшiя собою дворянскую ассоцiацiю, связанную круговою порукою.

Ограниченность оцѣнки земель, во избѣжанiе риска и потерь, вызвали къ жизни частные акцiонерные земельные банки подъ названiемъ гипотечныхъ.

Въ Россiи сдѣлки подъ залогъ земель появляются съ

XIV в., кредиторами выступали частныя лица и монастырскія власти.

Въ XIV в. выработалось правило при залогѣ земель, особенно-же вотчинъ, записывать ихъ въ книги помѣстнаго приказа; притомъ взять въ залогъ вотчину могъ только тотъ, кто вообще имѣлъ право владѣть вотчинами.

Съ различеніемъ при Петрѣ I населенныхъ и ненаселенныхъ имѣній, обладать первыми могли лишь дворяне, и закладывать такія вотчины разрѣшалось также только въ дворянскія руки.

Болѣе правильную организацію кредита взяло на себя правительство учрежденіемъ при Елизаветѣ Петровнѣ (въ 1754 г.) двухъ дворянскихъ банковъ—при Сенатѣ въ Петербургѣ и сенатской конторѣ въ Москвѣ, имѣвшихъ прямою цѣлью улучшеніе разстроенныхъ дѣлъ дворянъ. Ссуды выдавались краткосрочныя подъ залогъ: 1) золота, серебра и драгоцѣнныхъ камней; 2) селъ и деревень, считая по 10 руб. за душу, 3) подъ поручительство людей „знатныхъ и зажиточныхъ“. Размѣръ ссуды колебался отъ 500 до 10,000 руб. Но эти краткосрочныя ссуды мало помогли нуждающимся дворянамъ, такъ что для веденія раціональнаго хозяйства въ имѣніяхъ неисправныхъ должниковъ въ 1761 г. учреждена была „канцелярія конфискаціи“, въ вѣдѣніе которой и поступали имѣнія должниковъ. Канцелярія управляла имѣніями, выдавая $^{1}/_{10}$ дохода на прожитіе помѣщику, а $^{9}/_{10}$ обращала на погашеніе выданной ссуды; по очисткѣ имѣнія отъ долга, оно снова возвращалось первоначальному собственнику.

Въ 1773 году Екатерина II создала цѣлую кредитную систему: вдовьи казны, ссудныя и сохранныя казны въ С.-Петербургѣ и Москвѣ, а въ 1775 г. стали производиться и кредитныя операціи приказами общественнаго призрѣнія. Операціи сохранныхъ казенъ состояли изъ пріема вкладовъ и производства ссудъ. Ссуды выдавались подъ залогъ недвижимыхъ населенныхъ имѣній, а также каменныхъ домовъ.

Возникшій въ 1786 г. „государственный заемный банкъ“ имѣлъ цѣлью поднятіе земледѣлія и поддержаніе землевладѣльцевъ: „вѣдома истина, что земледѣліе есть первый источникъ богатства, и аки сосцы, питающіе все государство, много подаетъ изобилія симъ прилежаніе къ оному“. Заемный Банкъ принималъ вклады и выдавалъ ссуды подъ залогъ недвижимыхъ имѣній на 15, 26 и 37 лѣтъ, въ суммѣ не менѣе 1500 руб.

и по расчету 70 р., 60 р., 50 р. за душу, смотря по разряду, къ которому относились закладываемыя имѣнія.

Съ половины 19 вѣка начинается оживленная организаторская дѣятельность, наравнѣ съ государственными кредитными учрежденіями возникаютъ банки общественные: земскіе, городскіе, частные.

Городскіе общественные банки дѣйствуютъ на основаніи закона 6 Апрѣля 1862 г. съ послѣдующими дополненіями и измѣненіями. Въ настоящее время городскіе общественные банки организуются, главнымъ образомъ, въ цѣляхъ оказанія кредита краткосрочнаго, но имъ разрѣшена также и выдача ссудъ подъ недвижимости.

Земскія кредитныя учрежденія руководятся нормальнымъ уставомъ 1871 г., различающимъ банки для долгосрочныхъ ссудъ подъ залогъ недвижимой собственности, съ круговымъ ручательствомъ заемщиковъ, и банки для оказанія краткосрочнаго кредита.

Первымъ открылся земскій банкъ Херсонской губерніи въ 1864 г. на началахъ взаимности. Ссуды выдаются закладными листами на 35 лѣтъ, и всѣ владѣльцы заложенныхъ имѣній отвѣчаютъ круговою порукою за операціи банка. Въ 1865 г. открылся такой-же банкъ въ Саратовской губерніи, въ 1872 г. — Вятскій губернскій земскій банкъ, съ краткосрочными операціями.

Въ 1866 г. было открыто „общество взаимнаго поземельнаго кредита“ въ С.-Петербургѣ, дававшее долгосрочныя ссуды (на 56 лѣтъ) закладными листами на металлическую валюту, не свыше $^{2}/_{5}$ оцѣнки и не менѣе 1000 рублей. Закладные листы гарантированы капиталами общества, круговою отвѣтственностью заложенныхъ имѣній и вспомогательнымъ капиталомъ въ суммѣ 5 милліоновъ, полученныхъ отъ казны.

Платежи заемщиковъ при худомъ курсѣ все увеличивались и дошли до 9 руб. кредитныхъ на 100 р.; случившіяся злоупотребленія въ 1873—1878 гг. еще болѣе пошатнули дѣла общества и въ 1890 г. общество взаимнаго поземельнаго кредита присоединено было къ дворянскому банку подъ именемъ „особаго отдѣла“.

Крестьянскій и дворянскій поземельные банки.

19 февраля 1861 г. создало многочисленный классъ сво-

бодныхъ мелкихъ землевладѣльцевъ, получившихъ землю въ собственность посредствомъ выкупной операціи. Однако съ увеличеніемъ населенія надѣлъ оказывался недостаточнымъ для прокормленія крестьянской семьи.

Земства стали приходить на помощь и оказывать крестьянамъ ссуды для пріобрѣтенія земель; но не располагая крупными суммами, земство поневолѣ должно было ограничиваться кредитомъ краткосрочнымъ.

Болѣе прочную организацію сельскаго кредита взяло на себя правительство устройствомъ въ 1882 году крестьянскаго поземельнаго банка. Цѣль банка—облегчить крестьянамъ пріобрѣтеніе земли. На основаніи Высочайше утвержденнаго 21 Марта 1906 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта ссуды производятся 5% государственными свидѣтельствами по нарицательной ихъ цѣнѣ. По той-же цѣнѣ сіи свидѣтельства зачитываются на покрытіе продажныхъ цѣнъ, установленныхъ по сдѣлкамъ, совершаемымъ при помощи ссудъ изъ банка, и при покупкѣ имъ имѣній за свой счетъ. Заемщиками банка могутъ быть цѣлыя общества, товарищества и отдѣльныя лица.

Размѣръ ссудъ исчисляется: при общинномъ пользованіи—на наличную мужскаго пола душу, а при участковомъ—на отдѣльнаго домохозяина. Наибольшій размѣръ ссуды не долженъ превышать: при общинномъ пользованіи—125 рублей на человѣка, а при подворномъ владѣніи—500 рублей на каждаго отдѣльнаго домохозяина.

Для каждой мѣстности размѣръ ссуды опредѣляется Министромъ Финансовъ по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и Главноуправляющимъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ. Въ особо уважительныхъ случаяхъ, по ходатайству мѣстной уѣздной земской управы можетъ быть произведена спеціальная оцѣнка земли, съ выдачею подъ нее ссуды въ размѣрѣ 90% сей оцѣнки. Ссуды выдаются на сроки 24½ и 34½ года. Ради удовлетворенія нуждъ малоземельнаго сельскаго населенія Высочайшимъ Указомъ 3 Ноября 1905 г. разрѣшено выдавать ссуды въ полномъ размѣрѣ оцѣнки.

Въ 1894 году количество процентовъ, платимыхъ заемщиками крестьянскаго и дворянскаго банковъ, понижено до 4%.

Новый уставъ крестьянскаго поземельнаго банка утвержденъ въ 1895 году.

Дѣйствія банка распространяются постепенно на отдѣльныя мѣстности Имперіи, по соглашенію Министра Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ.

Дворянскій поземельный банкъ учрежденъ въ 1885 году. (нынѣ дѣйствуетъ уставъ 1890 года); операціи его распространяются на всю Европейскую Россію, кромѣ Финляндіи, Закавказья, губерній прибалтійскихъ и привислинскихъ.

Дворянскій банкъ открытъ для поддержанія дворянскаго землевладѣнія; ссуды выдаются $4^1/_2\%$ или 5% закладными листами, по нарицательной ихъ цѣнѣ подъ залогъ имѣній, свободныхъ отъ долговъ, или съ условіемъ уплаты ихъ изъ ссуды; ссуды долгосрочныя отъ 11—66 лѣтъ.

При неисправности должника дворянской опекѣ предоставляется, съ согласія заемщика, ходатайствовать объ отдачѣ имѣнія его въ опекунское управленіе на два года.

При переходѣ имѣнія въ руки не дворянина (исключая случая наслѣдованія по закону), долгъ банку долженъ быть погашенъ въ теченіе 5 лѣтъ.

Въ 1871—1872 гг. были выработаны нормальныя правила для русскихъ акціонерныхъ поземельныхъ банковъ на слѣдующихъ основаніяхъ. Складочный капиталъ банка образуется путемъ выпуска акцій, причемъ учредители могутъ оставить за собою 1/5 общаго количества акцій.

Кругъ дѣйствія банка ограничивается губерніей, или даже уѣздомъ. Ссуды выдаются закладными листами подъ залогъ свободныхъ отъ долговъ имѣній, не свыше 60% оцѣнки.

Учрежденія для кредита краткосрочнаго.

Для оказанія помощи землевладѣльцамъ изданы были въ 1883 и 1884 гг. правила объ учетѣ соло-векселей землевладѣльцевъ.

Этими правилами разрѣшено выдавать ссуды подъ соло-векселя до 9 мѣсяцевъ, по представленіи залоговыхъ свидѣтельствъ и съ наложеніемъ запрещенія на представленныя въ залогъ имѣнія.

Учрежденіями мелкаго кредита для многочисленнаго крестьянскаго населенія являются сельскіе банки, ссудо-сберегательныя кассы, кредитныя товарищества, сельскохозяйственныя товарищества.

Сельскіе банки возникли въ Россіи заботами правительства сперва въ удѣльныхъ имѣніяхъ, а затѣмъ, подъ названіемъ волостныхъ банковъ, въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ.

Капиталъ образовался путемъ обязательныхъ взносовъ, которые крестьяне и старались скорѣе выбрать въ видѣ ссудъ и конечно не возвращали. Неудача долговременнаго опыта этихъ банковъ повела къ выработкѣ въ 1885 году нормальнаго устава сельскихъ банковъ, въ силу коего эти банки имѣютъ цѣлью доставить крестьянамъ тѣхъ обществъ которыя ихъ образовали, возможность получать: а) ссуды для удовлетворенія насушныхъ потребностей хозяйства и б) доходъ на свои сбереженія [1]).

Особенное вниманіе русскаго общества привлекли къ себѣ попытки извѣстныхъ нѣмецкихъ дѣятелей Шульце и Раффейзена облегчить кредитъ мелкому трудящемуся люду путемъ коопераціи.

Сущность кредитныхъ товариществъ состоитъ въ томъ, что лица, нуждающіяся въ кредитѣ, составляютъ извѣстный капиталъ, посредствомъ единовременныхъ или постоянныхъ (ежемѣсячныхъ, ежегодныхъ) взносовъ и выдаютъ изъ этого капитала ссуды членамъ товарищества. Кредитныя товарищества могутъ также пріобрѣтать капиталъ займомъ отъ другихъ лицъ, подъ взаимнымъ ручательствомъ и затѣмъ выдавать ссуды членамъ товарищества.

Въ интересахъ поднятія крестьянскаго хозяйства въ половинѣ 19 вѣка выступилъ Раффейзенъ, бургомистръ въ одной изъ бѣднѣйшихъ прирейнскихъ провинцій, хорошо знакомый съ сельскою нуждою. Окрестное населеніе находилось во власти ростовщиковъ, дававшихъ деньги за лихвенные проценты. Раффейзенъ началъ съ того, что учредилъ общественную хлѣбопекарню и затѣмъ покупалъ скотъ и давалъ его во временное пользованіе хозяевамъ-крестьянамъ. Такою помощью понемногу Раффейзену удалось избавить крестьянъ отъ эксплоатаціи ростовщиковъ.

Раффейзенъ сталъ усердно пропагандировать идею товариществъ, члены которыхъ могли-бы получать ссуды за небольшой процентъ. Капиталъ для оборотовъ товарищества Раффейзенъ старался получить путемъ займа, не настаивая на обязательныхъ взносахъ товарищей, какъ то практиковалось въ ссудо-сберегательныхъ товариществахъ Шульце.

Первымъ условіемъ для возникавшихъ кооперацій было взаимное другъ за друга ручательство. Члены товарищества

---

[1]) Проф. А. Я. Антоновичъ. Курсъ государственнаго благоустройства. Ч. II. Кіевъ. 1890 г., стр. 229.

обсуждали всесторонне нужду каждаго просителя, выдавали ему столько, сколько нужно, и строго слѣдили за тѣмъ, чтобы ссуда употреблялась именно на то, для чего она взята. Предпріятіе имѣло большой успѣхъ и крестьяне-заемщики быстро поправились. Дѣло начато было съ 3000 марокъ и разрослось до милліоновъ безъ всякихъ рекламъ; организовался настоящій сельско-хозяйственный кредитъ мелкихъ землевладѣльцевъ. Нынѣ существуетъ болѣе 1000 банковъ Раффейзена и одинъ центральный регулирующій банкъ. Нравственное вліяніе этихъ банковъ на народъ было громадное: уменьшилось пьянство и стала развиваться грамотность.

Русскія ссудо-сберегательныя товарищества возникли, къ сожалѣнію, по типу кассъ Шульце-Делича, которыя будучи годными для городского населенія, мало примѣнимы для удовлетворенія нуждъ населенія сельскаго.

Первая такая кооперація, подъ названіемъ „Рождественскаго ссуднаго товарищества", возникла стараніями помѣщика Лугинина, который въ 1866 году далъ заимообразно 1000 рублей безъ процентовъ для образованія основного капитала товарищества. Товарищество принимаетъ вклады и выдаетъ ссуды членамъ товарищества.

Развитіе сельскихъ ссудо-сберегательныхъ товариществъ шло медленно, завися, главнымъ образомъ, отъ энергіи ихъ организаторовъ. Малограмотность, неумѣніе вести, хотя-бы самыя простыя бухгалтерскія записи, недостаточное пониманіе общественнаго значенія коопераціи привели къ тому, что до 1871 г. большинство существовавшихъ товариществъ проявляло слабую дѣятельность.

Образовавшійся въ 1871 г. Комитетъ о сельскихъ ссудо-сберегательныхъ и промышленныхъ товариществахъ много содѣйствовалъ оживленію сельскаго кредита выработкою образцовыхъ уставовъ и предстательствомъ предъ правительствомъ.

Такъ, благодаря ходатайству комитета 25 Февраля 1872 г. было постановлено, что всѣ ссудо-сберегательныя товарищества, которыя доставили первый отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ, т. е. представили доказательство своей жизнеспособности, имѣютъ право на кредитъ изъ государственнаго банка въ пятерномъ размѣрѣ противъ внесенныхъ по паямъ суммъ. Комитетъ съ готовностью старается разъяснять и устранять

встрѣчаемыя товариществами недоразумѣнія и затрудненія, и своимъ листкомъ ссудо-сберегательныхъ товариществъ (издающимся съ 1881 г.) прилагаетъ усилія установить связь между отдѣльными товариществами.

Въ 1895 году издано было положеніе объ учрежденіяхъ мелкаго кредита, подъ которыми разумѣлись: 1) кредитныя товарищества, 2) ссудо-сберегательныя товарищества и кассы, 3) сельскіе, волостные или станичные банки и кассы.

Кредитныя товарищества могли учреждаться на суммы, ссуженныя казною или государственнымъ банкомъ подъ круговое ручательство участниковъ. Товарищества сіи могли быть также учреждаемы на суммы, пожертвованныя или ссуженныя земскими, общественными и частными учрежденіями или частными лицами. Ссудо-сберегательныя товарищества и кассы учреждались на паи, вносимые членами товарищества единовременно или по частямъ. Къ суммамъ этимъ могли быть присоединяемы пожертвованія и ссуды земскихъ, общественныхъ и частныхъ учрежденій и частныхъ лицъ.

Сельскіе волостные или станичные банки и кассы учреждались на суммы, назначаемыя для этой цѣли сельскими или станичными обществами, а также на суммы, пожертвованныя или ссуженныя сими учрежденіями.

30 Мая 1897 года утвержденъ нормальный уставъ сельскохозяйственныхъ товариществъ.

Идея сельскохозяйственныхъ товариществъ привилась у насъ очень недавно.

Первоначально она вылилась въ форму спеціальныхъ справочно-комиссіонныхъ бюро, которыя открыли у себя многія сельскохозяйственныя общества и земства для выписки земледѣльческихъ орудій, удобреній сѣмянъ. Но эти бюро не могли вполнѣ удовлетворять своей задачѣ, такъ какъ не имѣли для этого соотвѣтствующей организаціи и не могли надлежащимъ образомъ вести торговыхъ и посредническихъ операцій.

И вотъ, по примѣру заграничныхъ союзовъ сельскихъ хозяевъ, получившихъ весьма широкое распространеніе, возникаютъ и у насъ такія же общества для взаимопомощи въ сбытѣ земледѣльческихъ продуктовъ и въ пріобрѣтеніи всѣхъ необходимыхъ для сельскаго хозяйства предметовъ.

Первое общество поощренія земледѣлія и сельской промышленности явилось въ Либавѣ въ 1890 году. Затѣмъ

стали открываться и другія подобныя же общества—южно-русское въ Кіевѣ, ковенское, приамурское, кахетинскихъ винодѣловъ, волынскихъ хмѣлеводовъ, одесское, горійское, ялтинское, казанское и другія.

Задачи, преслѣдуемыя сельскохозяйственными товариществами, имѣютъ существенно важное значеніе для сельскихъ хозяевъ.

Товарищества эти должны содѣйствовать мѣстнымъ сельскимъ хозяевамъ въ пріобрѣтеніи необходимыхъ ими продуктовъ потребленія и всѣхъ вообще требующихся въ сельскохозяйственной промышленности предметовъ, а также въ выгодномъ сбытѣ произведеній ихъ хозяйства въ сыромъ или обработанномъ видѣ. Для этой цѣли товариществамъ разрѣшается открывать и содержать въ Россіи и заграницей (съ соблюденіемъ, конечно, существующихъ постановленій и съ надлежащаго разрѣшенія) конторы, склады, магазины и агентства для покупки и сбыта необходимыхъ для сельскаго хозяйства предметовъ и исполненія другихъ порученій своихъ членовъ, а также сельскохозяйственныя техническія заведенія для переработки продуктовъ сельскаго хозяйства.

Сельскохозяйственныя товарищества, какъ видимъ, имѣютъ возможность пріобрѣтать сельскохозяйственные предметы въ большомъ количествѣ. Это дастъ имъ возможность пользоваться извѣстной уступкой и такимъ образомъ предметы потребленія обойдутся для товариществъ значительно дешевле, чѣмъ при выпискѣ въ незначительномъ количествѣ. Значеніе товариществъ относительно сбыта сельскохозяйственныхъ продуктовъ также немаловажное. Товарищества имѣютъ необходимыя свѣдѣнія о требованіяхъ и положеніи рынка и потому могутъ найти для различныхъ предметовъ выгодный сбытъ. Важно здѣсь и то обстоятельство, что имъ нѣтъ нужды прибѣгать къ посредничеству мелкихъ скупщиковъ. Особенную же пользу товарищества могутъ принести производителямъ въ продажѣ такихъ продуктовъ, которые не имѣютъ сбыта на мѣстномъ рынкѣ.

Другая задача, которую преслѣдуютъ сельскохозяйственныя товарищества, заключается въ выдачѣ ссудъ подъ обезпеченіе принятыми на комиссію товарами отъ сельскихъ хозяевъ для продажи, а также въ полученіи ссудъ подъ тѣ же товары, за счетъ и по порученію товаровладѣльцевъ, изъ разнаго рода кредитныхъ учрежденій. Всѣмъ извѣстно,

сколько вреда приноситъ въ частной жизни хозяевъ и для правильнаго развитія сельскохозяйственной промышленности лишеніе возможности сбыть сразу же сельскохозяйственныя произведенія по выгодной цѣнѣ. Указанныя же операціи товариществъ избавятъ хозяевъ отъ необходимости продавать свои продукты по незначительной цѣнѣ или обращаться къ невыгоднымъ займамъ.

Наконецъ, товарищества берутъ на себя задачу исполнять вообще всякаго рода порученія сельскихъ хозяевъ, относящіяся до ихъ промысла.

Имущественная отвѣтственность товариществъ ограничивается принадлежащими имъ движимыми и недвижимыми имуществами и капиталами. Каждый членъ товарищества отвѣчаетъ только сдѣланными имъ взносами и, сверхъ того ни личной отвѣтственности, ни какому либо дополнительному платежу въ пользу товарищества подлежать не можетъ.

Членами товарищества могутъ быть обоего пола землевладѣльцы, арендаторы, управляющіе и вообще лица, общества и учрежденія, занимающіяся сельскимъ хозяйствомъ въ районѣ дѣйствій товарищества. Число членовъ неограничено.

Каждый членъ при вступленіи въ товарищество вноситъ извѣстную вступительную плату на каждый опредѣленный пай. При этомъ каждый членъ можетъ вносить и болѣе одного пая но общему собранію предоставляется, смотря по ходу дѣлъ товарищества, опредѣлять и измѣнять высшее число паевъ, которое можетъ вносить отдѣльный членъ товарищества.

Изъ этого не слѣдуетъ однако, что каждый членъ товарищества въ общемъ собраніи можетъ имѣть число голосовъ, соотвѣтствующее количеству паевъ. Болѣе четырехъ голосовъ одинъ членъ не можетъ имѣть, хотя бы у него и было число паевъ значительно больше. Равнымъ образомъ, никто изъ членовъ не можетъ имѣть довѣренности болѣе, чѣмъ отъ одного члена товарищества и соединять болѣе 8 голосовъ за себя и по довѣренности.

Средства, на которыя товарищества оперируютъ, образуются изъ членскихъ паевъ, составляющихъ операціонный капиталъ, который служитъ для текущихъ расходовъ товарищества. Кромѣ операціоннаго капитала, предусмотрѣно и образованіе запаснаго капитала для пополненія убытковъ, пріобрѣтенія недвижимаго имущества и подкрѣпленія операціоннаго капитала.

Что касается размѣра вносимаго членами пая, то онъ назначается по усмотрѣнію учредителей. Слѣдовательно, отъ учредителей зависитъ сдѣлать товарищества болѣе доступными для малосостоятельныхъ лицъ или менѣе доступными. А такъ какъ въ помощи нуждаются въ большей степени лица, обладающія незначительными средствами, то желательно, чтобы при учрежденіи сельско-хозяйственныхъ товариществъ, это обстоятельство отнюдь не упускалось изъ виду.

7 Іюня 1904 года издано положеніе объ учрежденіяхъ мелкаго кредита (Уст. Кред. Разд. X, ст. 86—114[26]), объединившее всѣ предыдущія постановленія по этому предмету. Учрежденія мелкаго кредита имѣютъ цѣлью облегчать сельскимъ хозяевамъ, земледѣльцамъ, ремесленникамъ и промышленникамъ, равно какъ образуемымъ ими артелямъ, товариществамъ и обществамъ, а также волостнымъ, сельскимъ и станичнымъ обществамъ и крестьянскимъ товариществамъ, производство хозяйственныхъ оборотовъ и улучшеній, а также пріобрѣтеніе инвентаря,—снабженіемъ ихъ необходимыми для того денежными средствами, на банковыхъ основаніяхъ и принятіемъ на себя посредничества по ихъ оборотамъ.

Учрежденія мелкаго кредита суть: 1) кредитныя товарищества, 2) ссудо-сберегательныя товарищества, 3) сельскія, волостныя и станичныя ссудо-сберегательныя кассы, 4) земскія кассы и 5) вспомогательныя и сберегательныя кассы бывшихъ государственныхъ крестьянъ, сельскіе банки и другія тому подобныя учрежденія.

Учрежденіямъ мелкаго кредита предоставляется: выдавать ссуды, посредничать по оборотамъ, главнѣйше по покупкѣ и продажѣ необходимыхъ произведеній хозяйства, принимать денежные вклады и заключать займы.

Устройство и порядокъ дѣйствія учрежденій мелкаго кредита опредѣляются образцовыми уставами.

Общее завѣдываніе учрежденіями мелкаго кредита ввѣряется Министерству Финансовъ, по Государственному Банку, и возлагается на Управленіе по дѣламъ мелкаго кредита.

При Управленіи состоятъ ревизоры, а при конторахъ и отдѣленіяхъ Государственнаго Банка—инспектора мелкаго кредита, въ рукахъ коихъ сосредоточено общее руководство всѣми учрежденіями мелкаго кредита и представленіе объ открытіи имъ кредита изъ суммъ Государственнаго Банка.

Значеніе мелкаго кредита для нашей деревни неоспоримо; правильная его постановка можетъ ослабить зависимость деревни отъ кулака-ростовщика.

Являясь продуктомъ самодѣятельности и энергіи самихъ крестьянъ, кооперативныя учрежденія пріучаютъ населеніе надѣяться только на свои силы, а не на деморализующія его всяческія пособія. Русская деревня особенно нуждается въ кредитѣ теперь, когда происходитъ переходъ отъ общиннаго землевладѣнія къ личному. Но этотъ кредитъ долженъ выливаться въ здоровыя формы поощренія труда и энергіи пользоваться кредитомъ долженъ тотъ, кто работаетъ и заслуживаетъ довѣрія.

Ассигнованіе учрежденіямъ мелкаго кредита въ 1910 году 20 милліоновъ рублей изъ запаса капиталовъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ въ качествѣ ссуды для кредитныхъ операцій, даетъ возможность безпрепятственно развиваться народному кредиту и ставитъ организацію кооперативныхъ товариществъ на прочную почву.

Кооперативы въ деревняхъ получили особенное развитіе съ изданіемъ закона 7 іюня 1904 года, установившаго совершенно твердыя основанія для народнаго кредита. О томъ, какое значеніе занимаютъ въ данное время кооперативы въ нашей народно-хозяйственной жизни, можно судить изъ сопоставленія слѣдующихъ данныхъ. Въ 1905 году во всей Имперіи насчитывалось лишь около 7.000 кооперативовъ, съ $2^1/_3$ милліона участниковъ и годовымъ оборотомъ въ 112 милліоновъ рублей.

Въ 1913 году всѣхъ кооперативовъ насчитывалось уже 25,000, число участниковъ въ нихъ составляло почти 9 милліоновъ (т. е. одну треть хозяйственно-самостоятельнаго населенія Имперіи), а годовой оборотъ достигъ 600 милліоновъ рублей. Такимъ образомъ, за минувшія восемь лѣтъ общее число всѣхъ кооперативныхъ учрежденій почти утроилось, а оборотныя средства ихъ возросли въ пять разъ. Мы не ошибемся, если скажемъ, что экономическій подъемъ сельскаго населенія послѣдняго десятилѣтія во многомъ обязанъ развитію кооперативныхъ учрежденій. Болѣе того, можно прямо утверждать, что все экономическое будущее деревни находится въ значительной степени въ зависимости отъ того, насколько будутъ приняты дальнѣйшія мѣры къ упроченію и развитію кооперативныхъ учрежденій.

При такихъ условіяхъ правительству слѣдуетъ не только принимать всевозможныя мѣры для поддержки кооперативовъ, но и съ особенной осторожностью относиться къ всему тому, что могло бы тяжело отразиться на ихъ дѣятельности. И мы видимъ въ дѣйствительности, что Министерство Финансовъ широко шло навстрѣчу снабженію крестьянскихъ кооперативовъ оборотными средствами, а Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія за послѣднее время всячески поощряло своихъ мѣстныхъ агентовъ къ открытію новыхъ сельскохозяйственныхъ кооперативовъ. При этомъ тѣхъ изъ народныхъ учителей, которые особенно выдвинулись своими трудами по устройству сельскохозяйственныхъ кооперативовъ, вѣдомство землеустройства представляло къ денежнымъ и инымъ наградамъ, включая до такой высокой для народнаго учителя награды, какъ «знакъ отличія за особые труды по землеустройству». Позиція, занятая главнымъ управленіемъ землеустройства и земледѣлія, вполнѣ правильна. При крайнемъ недостаткѣ въ деревнѣ культурныхъ работниковъ, народный учитель является во многихъ случаяхъ единственнымъ элементомъ въ деревнѣ, пригоднымъ для исполненія должности счетовода, бухгалтера, вообще той рабочей силы, которая необходима для правильнаго функціонированія всякаго учрежденія. Дѣйствительность вполнѣ подтверждаетъ это соображеніе. Въ большинствѣ случаевъ народные учителя принимаютъ самое широкое участіе въ жизни кооперативовъ. Опытъ показалъ при этомъ, что экономическое положеніе тѣхъ кооперативовъ, въ которыхъ народные учителя играютъ нѣкоторую роль, гораздо устойчивѣе и дѣятельность ихъ поставлена болѣе правильно, чѣмъ въ организаціяхъ, не обезпечившихъ себя культурными работниками. Съ другой стороны, участіе народныхъ учителей въ жизни кооперативовъ крайне желательно и въ чисто политическомъ отношеніи. Мы еще очень долго не въ состояніи будемъ обезпечить народнаго учителя достаточно приличнымъ для культурнаго работника содержаніемъ. При нищенскомъ окладѣ въ 25—35 руб. въ мѣсяцъ для учителя имѣетъ громадное значеніе тотъ подсобный заработокъ, который ему обезпеченъ при занятіи различнаго рода должностей въ существующихъ кооперативахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, принимая ближайшее участіе въ мѣстныхъ, чисто экономическихъ организаціяхъ, учитель тѣмъ самымъ сродняется съ

данной мѣстностью. Живая творческая работа естественно отвлекаетъ его мысли отъ того вреднаго, безпочвеннаго соціалистическаго идеализма, которому вообще такъ склонна предаваться наша интелигенція. Для государства совершенно не безразлично, хотя бы даже съ этой точки зрѣнія, будемъ ли мы имѣть дѣло съ озлобленнымъ, нищенствующимъ, ничѣмъ не связаннымъ съ данной мѣстностью народнымъ учителемъ, по теперешнимъ временамъ являющимся часто единственнымъ культурнымъ элементомъ въ деревнѣ, или—съ работникомъ, матеріально обезпеченнымъ и крѣпко связаннымъ со своимъ райономъ чисто экономическими интересами.

§ 58. Кредитъ меліоративный [1]).

Кредитъ сельскохозяйственный можетъ принять форму и кредита меліоративнаго.

Меліоративный кредитъ состоитъ въ томъ, что капиталъ ссужается непосредственно на опредѣленныя поземельныя улучшенія, создавая новый доходъ до той поры не существовавшій, а слѣдовательно и образуя новую поземельную цѣнность. Это произведенное улучшеніе земельной собственности и служитъ вмѣстѣ съ тѣмъ гарантіей возврата ссуды.

Здѣсь полученный въ ссуду капиталъ возвращается при посредствѣ спеціальныхъ меліорацій, поднимающихъ доходность земли.

Такой кредитъ первоначально осуществился въ Россіи въ формѣ капитала сельской промышленности губерній Таврической, Херсонской, Екатеринославской и Бессарабской и обводнительнаго капитала въ Крыму (Уставъ сельскаго хозяйства, ст. 108—146).

Въ 1900 году послѣдовала общая организація выдачи ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія. Это новое въ Россіи дѣло, носившее до сихъ поръ временный, опытный характеръ, теперь превращено въ дѣло съ постоянной организаціей, сущность которой такова: главное распоряженіе операціею по выдачѣ ссудъ сосредоточено въ Отдѣлѣ сельской экономіи Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія; обсужденіе ходатайствъ о ссудахъ свыше 5.000 рублей производится въ особомъ комитетѣ при центральномъ управ-

1) Проф. А. Я. Антоновичъ. Курсъ государственнаго благоустройства. Часть II. Кіевъ. 1890 г., стр. 217.

леніи, а на суммы меньшія—въ мѣстныхъ губернскихъ комитетахъ, рѣшенія которыхъ подлежатъ утвержденію Главноуправляющаго Землеустройствомъ иЗемледѣліемъ.

Ссуды выдаются на слѣдующія сельскохозяйственныя улучшенія:

1) осушительныя, обводнительныя и оросительныя работы, 2) укрѣпленіе береговъ рѣкъ, овраговъ и сыпучихъ песковъ, 3) лѣсоразведеніе, 4) разведеніе плодовыхъ садовъ, виноградниковъ и хмѣльниковъ, 5) расчистку неудобныхъ земель, 6) устройство хуторскихъ хозяйствъ во владѣльческихъ имѣніяхъ и усадебной осѣдлости при разселеніи крестьянъ въ предѣлахъ ихъ надѣльныхъ земель, 7) сооруженіе подваловъ для выдерживанія вина, устройство винодѣленъ и пріобрѣтеніе винодѣльческаго инвентаря, а также приборовъ и приспособленій для огневой сушки плодовъ, 8) возведеніе хлѣбныхъ амбаровъ, скотныхъ дворовъ, конюшенъ, ригъ, сушиленъ и хмѣлесушиленъ, 9) устройство сельскохозяйственныхъ заведеній для переработки продуктовъ собственнаго хозяйства—маслобоенъ, сыроваренъ, маслодѣленъ, мельницъ, крупорушекъ и лѣсотехническихъ производствъ, и 10) пріобрѣтеніе племенного скота. (Уставъ сельскаго хозяйства, ст. 68).

Ссуды на лѣсоразведеніе выдаются на сроки не свыше 30 лѣтъ, а на прочія улучшенія—не свыше 20 лѣтъ.

По ссудамъ на укрѣпленіе береговъ рѣкъ, овраговъ и сыпучихъ песковъ ростъ взимается въ размѣрѣ 2% годовыхъ, а по ссудамъ на всѣ прочія улучшенія—4%.

Ссуды выдаются земствамъ, землевладѣльцамъ и сельскимъ обществамъ; послѣднимъ двумъ группамъ какъ непосредственно самимъ Главнымъ Управленіемъ, такъ и черезъ посредство земствъ. Если предпринимаемое заемщикомъ улучшеніе представляетъ значеніе для цѣлой мѣстности, то часть стоимости работъ можетъ быть принята Главнымъ Управленіемъ на свой счетъ.

Въ настоящее время капиталъ сельской промышленности въ губерніяхъ Таврической, Херсонской, Екатеринославской и Бессарабской присоединенъ къ спеціальнымъ средствамъ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія и выдача ссудъ на вышеуказанныя спеціальныя меліораціи подчинена общимъ правиламъ Устава сельскаго хозяйства (ст. 55—107), и фондомъ своимъ имѣетъ общій по Имперіи

капиталъ для выдачи ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія.

§ 59. Охрана посѣвовъ и виноградниковъ отъ вредныхъ животныхъ и филоксеры.

I. Для борьбы съ вредными животными и насѣкомыми недостаточно единичныхъ усилій; главное условіе успѣшной борьбы—общность дѣйствія, каковая достигается установленіемъ обязательности извѣстныхъ мѣропріятій для цѣлаго района.

Иногда законодательныя мѣры препятствуютъ истребленію вредныхъ животныхъ. Напр., въ то время, когда въ Западной Европѣ охота была привилегіей лицъ высшаго сословія, нѣкоторыя породы животныхъ (медвѣди, волки, лоси) не могли быть уничтожаемы крестьянами—земледѣльцами, какъ не обладавшими извѣстной суммою правъ охоты.

Въ настоящее время, при уничтоженіи привилегіи охоты, дѣйствуетъ принципъ территоріальнаго права охоты, съ вытекающими отсюда послѣдствіями.

Наше законодательство объ охотѣ допускаетъ уничтоженіе хищныхъ звѣрей и птицъ въ теченіе всего года всякими способами, кромѣ отравы. (Уставъ сельскаго хозяйства, ст. 340).

Къ сожалѣнію, терминъ „хищный" даетъ поводъ къ безпрепятственному уничтоженію животныхъ, хотя и вредныхъ для земледѣлія, но полезныхъ для другихъ отраслей сельскаго хозяйства, напр. лисицъ, причиняющихъ вредъ полямъ, но полезныхъ для лѣсоводства, какъ истребительницъ мышей, хорьковъ и т. п. [1]).

Большое практическое значеніе для сельскаго хозяйства имѣетъ борьба съ разными насѣкомыми, поражающими посѣвы.

Закономъ предписывается употреблять всѣ возможныя средства для уничтоженія саранчи.

На крестьянскія общества, въ мѣстностяхъ, въ коихъ

[1]) Къ хищнымъ звѣрямъ причисляются: медвѣдь, волкъ, лисица, шакалъ, барсукъ, песецъ, хорекъ, ласка, выдра, норка, горностай, куница, россомаха, рысь, дикая кошка и бѣлка Хищными птицами признаются: орелъ, беркутъ, соколъ, кречетъ, всѣ ястреба, сорока, воронъ, ворона, галка, сойка, орѣховка, сорокопутъ, филинъ, совы и воробьи (Уст. сельскаго хозяйства, ст. 341).

не введено въ дѣйствіе положеніе о земскихъ учрежденіяхъ возлагается обязательное отправленіе мірской повинности по принятію мѣръ для истребленія саранчи, сусликовъ или овражковъ.

Въ земскихъ губерніяхъ къ предмету вѣдомства земскихъ учрежденій относится также забота объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленія вредными насѣкомыми.

Особенно подробно говоритъ законодатель о мѣрахъ борьбы съ хлѣбнымъ жукомъ.

Положеніемъ Комитета Министровъ въ 1879 года была установлена обязательная повинность по истребленію хлѣбнаго жука.

Жучковая повинность отбывается натуральнымъ и денежнымъ способомъ.

Къ натуральному способу отбыванія повинности привлекаются лица бывшихъ податныхъ сословій, не исключая женщинъ и дѣтей, причемъ высшій размѣръ разстоянія, въ районѣ коего можно призывать къ отбыванію повинности опредѣляется губернскою земскою управою и не можетъ быть болѣе 20 верстъ. Каждая смѣна рабочихъ можетъ быть задерживаема не болѣе 3 дней.

Собираніе и истребленіе жучковъ допускается всякими способами, но употребленіе каната для сгона жучка на чужія поля воспрещается.

Денежная жучковая повинность распредѣляется губернскимъ земскимъ собраніемъ посредствомъ обложенія полевыхъ угодій частныхъ землевладѣльцевъ, удѣловъ, казны.

30 Апрѣля 1885 года состоялось Высочайшее повелѣніе о разрѣшеніи Кіевскому, Подольскому и Волынскому генералъ-губернатору примѣнять вышеизложенныя правила о жучковой повинности съ тѣмъ, чтобы обязанности по жучковой повинности и раскладкѣ жучковаго сбора были возложены на мѣстные распорядительные комитеты.

Общій надзоръ за исполненіемъ правилъ объ истребленіи вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ возлагается на общую полицію.

II. Въ ряду особенныхъ мѣръ поощренія сельскаго хозяйства надо отмѣтить правительственныя заботы о разведеніи винограда, начавшіяся еще въ XVII столѣтіи, когда по приказанію Михаила Федоровича, разведены были казенные виноградники въ Астрахани.

Въ царствованіе Петра I, Елизаветы Петровны, Екатерины II выписывались изъ за-границы опытные винодѣлы.

Въ 1802 г. повелѣно было учредить два училища винодѣлія,—одно въ Крыму, другое на Кавказѣ.

Въ настоящее время для расширенія виноградныхъ культуръ правительство отпускаетъ пособія сѣменами и разсадками лозъ лучшихъ сортовъ винограда, поощряетъ открытіе спеціальныхъ школъ, награждаетъ медалями и деньгами тѣхъ изъ жителей Екатеринославской, Херсонской и Таврической губерній, а также Закавказья, кои покажутъ особое усердіе въ разведеніи высшихъ сортовъ винограда.

Въ послѣднее время принимаются особыя мѣры для борьбы съ злѣйшимъ врагомъ винограда — филоксерою. Филоксера (phyloxera vastatrix)—это микроскопическое насѣкомое, быстро размножающееся и истребляющее виноградники.

Быстрое развитіе этого паразита, совершенное уничтоженіе пораженныхъ имъ виноградниковъ и чрезвычайная трудность борьбы съ нимъ, вслѣдствіе недостаточно точныхъ знаній объ его развитіи, побуждаетъ администрацію принимать самыя энергичныя мѣры для предупрежденія занесенія филоксеры.

Несмотря на изданное еще въ 1873 году воспрещеніе ввозить въ Россію иностранныя лозы, въ 1880 году филоксера была обнаружена въ виноградникахъ южнаго Крыма. Для предупрежденія дальнѣйшаго ея распространенія тогда же были запрещены, въ видѣ временной мѣры, переносъ и пересадка виноградныхъ лозъ и чубуковъ изъ одного виноградника Крыма въ другой, такъ равно и изъ Крыма въ другія мѣстности Россіи. Образована, затѣмъ, особая филоксерная комиссія для немедленнаго уничтоженія зараженныхъ виноградниковъ посредствомъ временнаго затопленія, поливки сѣрно-углеродистымъ кали, известью и т. п.

Тѣмъ не менѣе филоксера появилась на Кавказѣ, въ нѣкоторыхъ уѣздахъ Бессарабской губерніи. Правительство стало образовывать мѣстные филоксерные комитеты для выработки раціональныхъ мѣръ борьбы съ бичемъ виноградной культуры.

Такъ въ 1890 году воспрещены были, въ видѣ временной мѣры: 1) продажа и передача съ Кавказа и Закавказья въ другія мѣстности Имперіи однолѣтнихъ виноградныхъ че-

ренковъ, и 2) ввозъ въ Крымъ всѣхъ частей винограднаго растенія, не исключая ягодъ и листьевъ.

Высочайшимъ повелѣніемъ 10 Мая 1899 года Министру Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, предоставлено по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ противъ филоксеры.

Произведенныя наблюденія указали, что однимъ изъ лучшихъ предупредительныхъ средствъ противъ филоксеры является разведеніе особыхъ сортовъ американской виноградной лозы, на которой не было открыто присутствіе филоксеры.

Поэтому-то для распространенія такой стойкой лозы Министру Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ въ 1896 году предоставлено было допускать продажу и передачу изъ казенныхъ и частныхъ питомниковъ американскихъ лозъ въ видѣ укоренившихся растеній.

Въ 1890 году было издано положеніе объ обязательномъ земскомъ страхованіи виноградниковъ отъ филоксеры въ 7 уѣздахъ Бессарабской губерніи.

Подобное-же страхованіе можетъ быть примѣнено и въ другихъ мѣстностяхъ Имперіи. (Уставъ сельскаго хозяйства, ст. 210).

§ 60. Содѣйствіе развитію лѣсного хозяйства и лѣсоохранительныя мѣры.

Въ силу своего верховенства государство принимаетъ лѣсоохранительныя мѣры, ограничивающія право распоряженія частною собственностью.

Естественное и экономическое значеніе лѣса стало сознаваться лишь въ 19 столѣтіи, благодаря трудамъ Гундесгагена, Пфейля, Моля.

Естественные доводы въ пользу лѣсоохраненія слѣдующіе: лѣсъ удерживаетъ почву, напр., предупреждаетъ передвиженіе летучихъ песковъ, поддерживаетъ влажность, умѣряетъ рѣзкія колебанія климата, охраняетъ рѣки отъ обмеленія и загрязненія фарватера, наконецъ, вліяетъ на бытъ и нравы населенія, развивая религіозныя и поэтическія чувства.

Въ экономическомъ отношеніи значеніе лѣса неоспоримо, какъ доставляющаго строительные матеріалы и топливо.

Кромѣ того въ области фабрично-заводской промышленности роль лѣсного матеріала все расширяется, какъ-то: въ спичечномъ, бумажномъ и др. производствахъ.

Политику лѣсоохраненія можно расчленить на 4 періода:

1) лѣсъ вовсе не охраняется государствомъ;

2) лѣсъ дѣлается государственною регаліею;

3) государство признаетъ за лѣсовладѣльцами право частной собственности безъ ограниченій;

4) государство, признавая право частной собственности на лѣсъ, ограничиваетъ его, вводя государственное лѣсоохраненіе.

Въ Россіи первый періодъ длится до Петра В., до его указа 1703 года; второй періодъ—до закона 1782 г., установившаго полное право собственности частныхъ лицъ на лѣсъ; третій періодъ до 1888 года для всей Россіи, а для Крыма до 1876 года.

Первоначально въ Европѣ стѣсненій въ распоряженіи лѣсомъ никакихъ не было. Лишь съ установленіемъ государственной регаліи охоты появляются ограниченія лѣсныхъ сервитутовъ, и лѣсъ охраняется отъ постороннихъ вторженій, какъ нарушающихъ неприкосновенность охотничьихъ привилегій, предоставленныхъ земельной аристократіи.

Во Франціи первыя лѣсоохранительныя мѣры стали практиковаться при Людовикѣ XIV, благодаря настояніямъ Кольбера.

Временное правительство 1789 года отмѣнило этотъ законъ, въ результатѣ чего оказалось необычно быстрое истощеніе лѣсного богатства страны; съ 1789 по 1804 г. лѣсная площадь съ $^1/_3$ всей территоріи Франціи уменьшилась до $^1/_{10}$

Для пріостановки уменьшенія лѣсной площади еще въ 1803 году было запрещено на 25 лѣтъ расчищать лѣсъ подъ пашни.

31 Іюля 1827 года былъ изданъ code forestier — законодательный актъ, имѣвшій вліяніе на лѣсное законодательство всей Европы [1]).

Основная идея этого устава—сохраненіе лѣса.

Всѣ лѣса уставъ дѣлитъ на казенные, общинные и частные. Особенно строгому надзору подлежатъ первые два вида;

[1]) Проф. С. В. Ведровъ. О лѣсоохраненіи по русскому праву. С.-Петербургъ. 1878 г., стр. 23.

частные-же лѣса подвергаются лишь нѣкоторымъ ограниченіямъ.

Одно изъ главныхъ золъ составляли лѣсные сервитуты. Code старается прекратить ихъ путемъ выдѣла извѣстнаго участка въ собственность лицъ, пользовавшихся правомъ въѣзда, рубки, пастьбы скота и т. п.

За исполненіемъ требованій лѣсного устава наблюдаетъ особая лѣсная стража; за порубки назначаются штрафы и въ особо важныхъ случаяхъ даже примѣняется тюремное заключеніе. Что-же касается частныхъ лѣсовъ, то хозяйство въ нихъ подлежитъ также контролю лѣсной администраціи.

Въ 1859 году вышелъ законъ, точно опредѣлившій понятіе защитнаго лѣса, вырубка котораго не дозволяется. Лѣсъ признается подлежащимъ охранѣ, если 1) онъ укрѣпляетъ почву на склонахъ горъ, 2) растетъ на берегу рѣкъ, предупреждая наводненія, 3) питаетъ водные источники, 4) защищаетъ морскіе берега отъ наносныхъ песковъ, 5) имѣетъ стратегическое значеніе и 6) оберегаетъ народное здоровье.

Если частныя лица вырубятъ означенныя категоріи лѣсовъ, то кромѣ штрафа обязуются произвести облѣсительныя работы.

Въ Германіи необходимость лѣсоохраненія была сознана ранѣе, чѣмъ во Франціи, такъ что еще въ 1616 г. вышло первое лѣсоохранительное постановленіе. Съ теченіемъ времени лѣсное законодательство Германіи развивается самостоятельно въ каждомъ изъ отдѣльныхъ мелкихъ владѣній.

Общій германскій лѣсной законъ относится къ 1875 г. Этимъ закономъ создается категорія лѣсовъ заповѣдныхъ (Schutzwaldungen) и организуются лѣсныя товарищества (Waldgenossenschaften).

Различаются лѣса государственные, общинные, дозволенныхъ корпорацій и лѣса частные.

Заповѣдными признаются лѣса: 1) охраняющіе отъ летучихъ песковъ, 2) растущіе на склонахъ горъ, 3) предупреждающіе размывъ береговъ рѣкъ, озеръ и т. п., 4) защищающіе отъ вѣтровъ. Мѣры лѣсоохраненія принимаются по заявленію всякаго заинтересованнаго лица.

Законъ 1875 года говоритъ о двухъ видахъ товариществъ: 1) Schutzgenossenschaften—союзахъ для совмѣстнаго устройства и проведенія какой-либо охранительной мѣры, и 2) Wirtschaftsgenossenschaften—товариществахъ для веденія общаго лѣсного хозяйства.

Въ Россіи лѣсное законодательство представляетъ обширный историческій матеріалъ.

I. Въ удѣльно-вѣчевую эпоху лѣса было много, имъ не дорожили. Лѣсъ охранялся не самъ по себѣ, а лишь постольку, по скольку къ нему приложенъ былъ человѣческій трудъ.

Въ виду этого соображенія заботились о лѣсѣ, какъ мѣстѣ для охоты, для пчеловодства, ловли бобровъ и т. п.

Въ періодъ московскій о лѣсѣ также мало заботились; лѣса жаловались поверстно, право рубки предоставлялось какъ отдѣльнымъ лицамъ, такъ и сословіямъ, напр. стрѣльцамъ, монастырскому духовенству и др.

Но на югѣ издавна нѣкоторые лѣса охранялись по стратегическимъ соображеніямъ; это такъ называемые „засѣчные лѣса", при которыхъ находились сторожа, долженствовавшіе при нападеніи враговъ (главнымъ образомъ татаръ, особенно конныхъ) заваливать деревьями тропинки и извѣщать жителей окрестныхъ мѣстъ о движеніи врага.

Въ мирное время эти сторожа должны были слѣдить за тѣмъ, чтобы не было порубокъ.

II. Петръ В. смотрѣлъ на лѣсъ, какъ на общегосударственное достояніе. Петръ обратилъ вниманіе на лѣсъ, какъ необходимый матеріалъ для кораблестроенія.

19 Ноября 1703 г. изданъ былъ указъ, предписывавшій произвести подробное описаніе количества и качества всѣхъ лѣсовъ на разстояніи 50 верстъ отъ большихъ рѣкъ и 20 верстъ отъ малыхъ; этимъ же указомъ нѣкоторые сорта деревьевъ объявлены недозволенными къ рубкѣ: дубъ, кленъ, букъ, большемѣрная сосна. За порубки предписано чинить „жестокое" наказаніе, а за срубъ дуба—даже смертную казнь.

Эти строгости, шедшія въ разрѣзъ съ народными воззрѣніями и обычаями, создали большія затрудненія, такъ что въ 1705 г. изданъ былъ указъ, дозволявшій рубить заповѣдныя деревья, негодныя для кораблестроенія, для собственныхъ хозяйственныхъ нуждъ.

Общій надзоръ за лѣснымъ хозяйствомъ лежалъ на адмиралтействъ-коллегіи, при которой учреждена была вальдмейстерская контора.

Въ 1722 году создана была цѣлая лѣсная администрація. Во главѣ поставленъ былъ оберъ-вальдмейстеръ, которому подчинены были вальдмейстеры, назначаемые правительствомъ

и наблюдавшіе за лѣсными надзирателями, избиравшимися изъ дворянъ. Эти выборные надзиратели получали прогоны и небольшое жалованье, но старались всячески уклониться отъ этой должности, въ виду непопулярности ея среди населенія и тяжелой отвѣтственности за неусмотрѣнныя порубки.

Подробности лѣсного надзора изложены были въ инструкціи, данной оберъ-вальдмейстеру.

Эта инструкція замѣчательна тѣмъ, что въ ней впервые предписывается веденіе правильнаго лѣсного хозяйства для лѣсовъ заводскихъ. Заводы, употреблявшіе лѣсъ на топливо, должны были устроить лѣсосѣки, раздѣляя лѣсъ на 25—30 участковъ, изъ которыхъ „одно по одному, погодно, рубить сряду и рубя паки лѣсною порослью запускать, дабы покамѣстъ послѣдній вырубятъ, къ тому же времени первый поспѣлъ“. Въ случаѣ пожаровъ предписывается окрестнымъ жителямъ, на 10 верст. разстояніи, являться на пожаръ съ инструментами для тушенія.

Послѣ смерти Петра I начинаются уступки частному лѣсовладѣнію. Императрица Екатерина I упразднила вальдмейстеровъ, поручивъ надзоръ за лѣсами воеводамъ. Вредныя послѣдствія ослабленія надзора не замедлили обнаружиться, и Анна Іоанновна, замѣчая уже оскудѣніе лѣсовъ, стала выписывать изъ за-границы спеціалистовъ — форстмейстеровъ для сѣва лѣса.

III періодъ начался указомъ Екатерины II 1782 года, различавшимъ лѣса казенные и частные.

„Всѣ лѣса, растущіе въ дачахъ помѣщичьихъ наслѣдственныхъ или другими способами пріобрѣтенныхъ, оставить въ полную ихъ волю, хотя-бы оные (лѣса) до сего и заповѣдными признаваемы, а потому заклеймены были“. Въ связи съ этимъ была объявлена и внѣшняя и внутренняя свобода торговли лѣсомъ, впрочемъ съ уплатою казнѣ извѣстной пошлины.

Предоставивъ хозяйство въ лѣсахъ владѣльческихъ частному усмотрѣнію, въ лѣсахъ казенныхъ Екатерина II предполагала устроить образцовую администрацію.

Въ царствованіе Екатерины II лѣса изъ вѣдѣнія адмиралтействъ-коллегіи перешли въ завѣдываніе директоровъ государственнаго домоводства, подъ главнымъ наблюденіемъ казенныхъ палатъ. Продолжавшіяся повсемѣстно жалобы на истребленіе лѣса заставили правительство обратиться въ

1798 году къ коренной реформѣ лѣсного управленія и издать указъ, которымъ предписывалось всѣ лѣса казенные, дворцовыхъ крестьянъ и другіе, кромѣ помѣщичьихъ, обратить въ непосредственное вѣдѣніе адмиралтействъ-коллегіи, при которой былъ учрежденъ особый лѣсной департаментъ, съ возникновеніемъ Министерства Финансовъ перешедшій въ его вѣдѣніе и оставленный въ немъ до организаціи Министерства Государственныхъ Имуществъ.

Реформа 1861 года почти не коснулась лѣсоводства. Лишь въ 1867 году были изданы правила о мѣрахъ къ охраненію частныхъ лѣсовъ, учреждена была особая лѣсная стража, опредѣлены были подробно натуральныя повинности крестьянъ для тушенія лѣсныхъ пожаровъ.

IV. Тѣмъ не менѣе истребленіе лѣсовъ, особенно на югѣ, продолжалось. Чтобы помѣшать хищнической эксплоатаціи лѣса въ 1876 году были изданы временныя правила о сбереженіи лѣсовъ въ 3 уѣздахъ Таврической губерніи: Симферопольскомъ, Ялтинскомъ и Ѳеодосійскомъ.

Дѣйствію этихъ правилъ подлежали лѣса: 1) обществъ и учрежденій, 2) частные лѣса, имѣющіе не менѣе 100 десятинъ въ площади; 3) лѣса общаго владѣнія частныхъ лицъ, городскихъ и сельскихъ обществъ; 4) лѣса общаго владѣнія частныхъ лицъ и казны.

Лѣсоохраненіе ввѣрено уѣздной земской управѣ, въ которую приглашается чиновникъ Министерства Государственныхъ Имуществъ; при несогласіи дѣло переходитъ въ губернскую земскую управу, гдѣ присутствуетъ губернскій лѣсничій. Рубка дозволяется въ $^{1}/_{30}$ площади для лиственныхъ лѣсовъ и $^{1}/_{60}$—хвойныхъ, но уѣздная управа можетъ измѣнить этотъ размѣръ, если есть опасность наводненія, заноса пескомъ и проч.

Положеніе о сбереженіи лѣсовъ 4 Апрѣля 1888 года является дѣйствующимъ лѣснымъ законодательствомъ.

Дѣйствію этого закона подлежатъ всѣ лѣса, принадлежащіе казнѣ, удѣльному вѣдомству, разнымъ установленіямъ, обществамъ и частнымъ лицамъ.

Законъ вводитъ понятіе лѣсовъ „защитныхъ“, т. е. такихъ, сохраненіе которыхъ необходимо въ видахъ государственной или общественной пользы.

Такими лѣсами законъ признаетъ лѣса: 1) сдерживающіе летучіе пески, или препятствующіе ихъ распространенію

по берегамъ моря или водныхъ системъ; 2) защищающіе отъ песчаныхъ заносовъ города, селенія, желѣзныя, шоссейныя и почтовыя дороги, земли и всякаго рода угодья; 3) охраняющіе берега судоходныхъ рѣкъ, каналовъ и водныхъ источниковъ отъ обрывовъ, размывовъ, ледохода; 4) растущіе на горахъ, крутизнахъ, удерживающіе сползаніе, обрывы и скаты земли.

Для хозяйства въ защитныхъ лѣсахъ составляются планы лѣснымъ вѣдомствомъ, на казенный счетъ. Послѣ признанія лѣсной дачи защитною, обращеніе ея почвы въ другой видъ угодій воспрещается, и сверхъ того не дозволяется рубка лѣса на площади, признанной защитною. Но постепенная вырубка деревьевъ, подъ условіемъ послѣдовательнаго возобновленія насажденій естественнымъ путемъ, можетъ быть разрѣшаема.

Сверхъ сего, планами хозяйства на лѣса защитные, кому-бы послѣдніе не принадлежали, могутъ быть запрещаемы: корчеваніе пней и корней, если состояніе почвы угрожаетъ обмывами, обвалами, или образованіемъ летучихъ песковъ; пастьба скота, сборъ лѣсной подстилки и другія побочныя пользованія, когда они могутъ привести къ истребленію или разстройству лѣсонасажденія.

Признаніе лѣсовъ защитными зависитъ отъ лѣсоохранительныхъ комитетовъ. Если хозяйственный планъ находитъ необходимымъ произвести извѣстный расходъ, а владѣлецъ лѣса этого не пожелаетъ, то возможна экспропріація лѣса въ руки казны.

Въ лѣсахъ, не признанныхъ защитными, лѣсное хозяйство также должно быть ведено сообразно извѣстному „упрощенному“ плану.

Въ такихъ лѣсахъ воспрещаются такія опустошительныя (сплошныя) рубки растущаго лѣса, вслѣдствіе которыхъ истощается древесный запасъ, естественное лѣсовозобновленіе ѣлается невозможнымъ и вырубленныя площади обращаются въ пустыри.

Воспрещается также пастьба скота на вырубкахъ и въ молоднякахъ, не достигшихъ пятнадцатилѣтняго возраста.

Но съ другой стороны, въ лѣсахъ, не признанныхъ защитными, обращеніе лѣсной почвы въ другой видъ угодій разрѣшается въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда того требуетъ болѣе выгодное устройство имѣнія; 2) для обработки

почвы подъ виноградники или плантаціи фруктовыхъ деревьевъ, а также подъ временное сельскохозяйственное пользованіе, при условіи искусственнаго лѣсовозобновленія вырубленныхъ площадей; 3) для округленія границъ лѣсныхъ дачъ, проложенія дорогъ и возведенія разнаго рода построекъ; 4) при размежеваніи; 5) при раздѣлахъ имущества; 6) для уничтоженія чрезполосности; 7) при предварительномъ облѣсеніи другихъ угодій на площади, равной той, которая предназначается къ расчисткѣ, и когда молодыя насажденія достигли трехлѣтняго возраста; 8) въ лѣсныхъ участкахъ, искусственно разведенныхъ, до достиженія насажденій двадцатилѣтняго возраста (Уставъ лѣсной, ст. 720).

Мѣры содѣйствія и поощренія къ сбереженію и разведенію лѣсовъ выражаются въ: 1) освобожденіи защитныхъ лѣсовъ безсрочно, а искусственно разведенныхъ въ теченіе 30 лѣтъ отъ государственныхъ и земскихъ сборовъ, 2) назначеніе ревизоровъ-инструкторовъ для оказанія совѣтовъ частнымъ лѣсовладѣльцамъ; 3) награжденіе лѣсныхъ сторожей во владѣльческихъ и крестьянскихъ лѣсахъ, а также управляющихъ частными и общественными лѣсами, если лица эти принадлежатъ къ корпусу лѣсничихъ; 4) продажѣ частнымъ лицамъ по удешевленнымъ цѣнамъ сѣмянъ и саженцевъ; 5) установленіи премій и наградъ за труды и успѣхи по лѣсоразведенію; 6) предоставленіи служебныхъ правъ тѣмъ изъ чиновъ корпуса лѣсничихъ, которые поступаютъ на частную службу для завѣдыванія и управленія лѣсами.

Лѣсная администрація находится въ вѣдѣніи Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія по лѣсному департаменту.

На мѣстахъ органомъ надзора являются лѣсоохранительные комитеты, которые исполняютъ возложенныя на него обязанности, при посредствѣ чиновъ казеннаго лѣсного управленія, полиціи и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій.

Лѣсоохранительный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя окружнаго суда (или одного изъ членовъ суда), управляющаго государственными имуществами (или другого чина лѣсного вѣдомства, особо назначеннаго), лѣсного ревизора, управляющаго удѣльнымъ округомъ, предсѣдателя, или члена губернской земской управы, непремѣн-

наго члена губернскаго присутствія и двухъ членовъ изъ мѣстныхъ лѣсовладѣльцевъ, избранныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ.

На лѣсоохранительные комитеты возлагается: 1) признаніе лѣсовъ защитными и утвержденіе плановъ хозяйства на такіе лѣса; 2) признаніе лѣсовъ подлежащими сбереженію для охраненія верховьевъ и источниковъ рѣкъ или ихъ притоковъ; 3) разрѣшеніе и обращеніе лѣсныхъ площадей въ другой видъ угодій; 4) остановка и отмѣна распоряженій лѣсовладѣльцевъ относительно опустошительныхъ вырубокъ; 5) утвержденіе плановъ лѣсного хозяйства для лѣсовъ, не признанныхъ защитными; 6) установленіе срока для искусственнаго облѣсенія владѣльцами неправильно вырубленныхъ площадей и 7) распорядительныя дѣйствія по установленію надзора за лѣсами (Уставъ лѣсной, ст. 740).

Право заявлять лѣсоохранительнымъ комитетамъ о необходимости признанія лѣсовъ защитными предоставляется исключительно губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ управамъ, равно какъ управленіямъ вѣдомствъ путей сообщенія, удѣльнаго и государственныхъ имуществъ.

За нарушенія постановленій „положенія о сбереженіи лѣсовъ“ виновные подвергаются различнымъ взысканіямъ сверхъ отобранія неправильно срубленнаго.

Законъ 7 Апрѣля 1897 года „о взысканіяхъ за лѣсные проступки“ штрафъ въ пользу потерпѣвшаго лѣсовладѣльца признаетъ уголовнымъ наказаніемъ, въ качествѣ особой мѣры охраненія лѣсовъ отъ истребленія.

При несостоятельности виновнаго, вмѣсто штрафа назначается личный арестъ или заключеніе въ тюрьмѣ. Въ этой замѣнѣ, въ этомъ вмѣшательствѣ правительственной власти въ сферу интересовъ частныхъ, нельзя не видѣть стремленія законодателя придать этимъ взысканіямъ значеніе дополнительной уголовной кары.

Лѣсовладѣлецъ можетъ возбудить уголовное преслѣдованіе за лѣсопорубку, но можетъ ограничиться и однимъ предъявленіемъ гражданскаго иска объ убыткахъ.

Возбужденіе дѣлъ о порубкахъ въ частныхъ лѣсахъ возможно лишь по жалобамъ самихъ потерпѣвшихъ, причемъ допускается неограниченное право прекращенія этихъ дѣлъ за примиреніемъ сторонъ, во всякой стадіи процесса.

По проступкамъ-же относительно казенныхъ лѣсовъ пре-

данiе суду производится по постановленiямъ управляющаго государственными имуществами или лѣсничаго.

Дѣла о лѣсопорубкахъ обращаются къ судебному производству лишь тогда, когда виновный или не согласится на постановленiе лѣсного вѣдомства объ уплатѣ штрафа, или согласившись, не внесетъ въ назначенный срокъ наложеннаго на него взысканiя. Только при совершенiи лѣсопорубки въ третiй разъ дѣло передается судебному слѣдователю безусловно.

Для потушенiя пожара какъ въ частныхъ, такъ и въ казенныхъ лѣсахъ созываются поселяне ближайшихъ селенiй, не далѣе 15 верстъ расположенныхъ (Уст. лѣсной, ст. 613).

По первому призыву крестьяне обязаны являться на мѣсто пожара съ лопатами, топорами и другими орудiями и дѣйствовать тамъ до потушенiя огня.

Лицамъ, призываемымъ для тушенiя пожара далѣе 15 верстъ отъ мѣста ихъ жительства, должно быть выдано владѣльцемъ лѣса вознагражденiе по таксѣ, установляемой на каждое трехлѣтiе губернскимъ земскимъ собранiемъ, или губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствiемъ.

Дѣйствующiй лѣсной уставъ отражаетъ на себѣ всѣ влiянiя, подъ которыми складывалось наше лѣсное законодательство, начиная съ Уложенiя царя Алексѣя Михайловича вплоть до настоящаго времени. Онъ раздѣляется на множество отдѣловъ, гдѣ говорится о всевозможныхъ категорiяхъ лѣсовъ, но меньше всего о лѣсахъ частно-владѣльческихъ.

Важнѣйшимъ отдѣломъ лѣсного устава, общимъ закономъ о лѣсоохраненiи, является вышеизложенное положенiе о сбереженiи лѣсовъ. Это положенiе очень не велико, оно состоитъ всего изъ 50 статей и представляетъ собою слабую попытку оградить наши лѣса отъ окончательнаго истребленiя.

Въ качествѣ инспекцiоннаго органа за лѣсами закономъ 4 апрѣля 1888 г. созданы лѣсоохранительные комитеты. Послѣднiе образованы по общему типу нашихъ губернскихъ присутствiй, имѣютъ смѣшанный составъ. Разъ въ комитетѣ сидятъ люди, отвлекаемые для участiя въ лѣсоохраненiи, отъ своихъ прямыхъ обязанностей, нельзя отъ нихъ ждать или требовать особенно ревностнаго отношенiя къ дѣлу. А такъ

какъ дѣлопроизводствомъ комитетовъ завѣдуетъ мѣстное управленіе государственныхъ имуществъ, центръ тяжести въ рѣшеніи всѣхъ вопросовъ принадлежитъ начальнику этого управленія. Коллегіальная-же форма вырождается въ пустую формальность. Не слѣдуетъ забывать при этомъ, что по закону общій надзоръ за лѣсоохраненіемъ возложенъ на Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія по лѣсному департаменту, а на лѣсоохранительныхъ комитетахъ лежитъ уже непосредственное завѣдываніе охраненіемъ лѣсовъ на мѣстахъ.

Какъ-же могутъ комитеты непосредственно завѣдывать лѣсоохраненіемъ, когда всѣ члены ихъ имѣютъ другія обязанности по своимъ прямымъ должностямъ?

Расположенные въ губернскихъ городахъ, комитеты съ трудомъ могутъ давать общія указанія исполнительнымъ органамъ. Но послѣднихъ у комитетовъ, строго говоря, нѣтъ. По буквѣ закона, комитетъ исполняетъ свои обязанности при посредствѣ чиновъ казеннаго лѣсного управленія, полиціи и уѣздныхъ крестьянскихъ учрежденій. Другими словами, комитетъ дѣйствуетъ чрезъ чужихъ чиновниковъ. О полиціи, которая завалена всевозможными порученіями, говорить нечего. Полицейскій надзоръ за лѣсоохраненіемъ, очевидно, обратился въ пустой звукъ. То-же слѣдуетъ сказать и про уѣздныя крестьянскія учрежденія. Остаются одни чины казеннаго лѣсного управленія, прямая обязаность коихъ — завѣдываніе казенными лѣсами; надзоръ-же за частными лѣсами представляетъ непріятное осложненіе ихъ службы.

Въ итогѣ дѣло лѣсоохраненія у насъ ввѣрено не особымъ должностнымъ лицамъ, какъ-то было съ Петровскими вальдмейстерами, а поручено, въ качествѣ второстепенной обязанности, людямъ и безъ того занятымъ.

Реформа здѣсь необходима. Не говоря уже о пересмотрѣ лѣсного устава, гдѣ сохранился цѣлый рядъ устарѣлыхъ постановленій, не имѣющихъ никакого значенія, самая постановка лѣсоохраненія требуетъ коренныхъ измѣненій. Огражденіе лѣсовъ отъ хищническаго истребленія дѣлается прежде всего въ интересахъ самаго общества. Поэтому всего справедливѣе обществу-же, въ лицѣ его организацій—земствъ и городскихъ управленій, передать надзоръ за соблюденіемъ правилъ о лѣсоохраненіи.

§ 61. Охота.

Въ исторіи охоты можно различать 3 періода.

I. Первоначально охота представляла собою промыселъ, средство существованія для цѣлыхъ племенъ. Таковой характеръ охота удерживаетъ и понынѣ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Сибири и въ Канадѣ.

II. Впослѣдствіе охота отдѣляется отъ поземельнаго владѣнія. Распространяется принципъ, что всякое землевладѣніе по происхожденію своему есть ленъ отъ суверена, появляется представленіе объ охотничьей регаліи съ одной стороны и охотничьихъ сервитутахъ, барщинахъ — съ другой.

III. Въ настоящее время охота получаетъ двоякое значеніе: какъ промыселъ, свободный отъ ограниченій второго періода и какъ средство уничтоженія хищныхъ животныхъ

Въ первомъ періодѣ нѣтъ полицейскаго законодательства объ охотѣ; охотничій промыселъ нормируется началами обычнаго права.

Второй періодъ — привилегіи охоты, господствовалъ долгое время на Западѣ. Въ силу охотничьей регаліи владѣтельные князья пользовались исключительнымъ правомъ охоты не только на своихъ, но и чужихъ земляхъ.

Такой порядокъ вещей господствовалъ не только въ Германіи, но и во Франціи, гдѣ охота была также привилегіей дворянства, владѣвшаго землею.

Крестьяне-же повсюду были лишены права охоты, не имѣли права держать собакъ, оружія, не могли даже преслѣдовать звѣрей, наносившихъ вредъ ихъ хозяйству. Вмѣстѣ съ тѣмъ развиваются охотничьи сервитуты, обязывавшіе населеніе участвовать въ охотѣ высшихъ классовъ въ качествѣ загонщиковъ, провожатыхъ и т. п.

Такое безправое положеніе породило браконьерство, которое страшно преслѣдовалось.

Русское право не знало привилегіи охоты въ пользу высшихъ классовъ. Право охоты считавшейся свободнымъ промысломъ, принадлежало земельнымъ собственникамъ.

Третій періодъ былъ открытъ фрацузскимъ закономъ 4 Августа 1789 года, выставившимъ принципъ, что охота есть тирриторіальное право собственника недвижимости, которое можетъ быть сдано въ аренду.

Современное право охоты имѣетъ цѣлью: 1) предупредить хищническое истребленіе промысловыхъ животныхъ и дичи; 2) оградить интересы владѣльцевъ или арендаторовъ охотничьихъ участковъ.

Право пользованія охотою принадлежитъ владѣльцу въ предѣлахъ его имѣнія (Уставъ сельскаго хозяйства, раздѣлъ II, ст. 332).

Для охоты на чужой землѣ требуется письменное дозволеніе владѣльца.

Пользованіе охотою на казенныхъ земляхъ или сдается въ аренду, или-же разрѣшается за плату по особому расписанію.

Но Главноуправляющему Землеустройствомъ и Земледѣліемъ предоставляется допускать на казенныхъ земляхъ безвозмездно пользоваться охотою крестьянамъ сѣверныхъ или сѣверо-восточныхъ губерній.

Право пользованія охотою на земляхъ, принадлежащихъ крестьянамъ, входящихъ въ составъ сельскаго общества, принадлежитъ сельскому обществу. Отдѣльные крестьяне и лица постороннія могутъ пользоваться охотою на означенныхъ земляхъ не иначе, какъ по приговорамъ общества.

Охота на городскихъ земляхъ разрѣшается подлежащими городскими управленіями.

Законъ 3 Февраля 1892 года привелъ въ систему всѣ прежнія разрозненныя постановленія объ охотѣ, установивъ общее требованіе обязательности охотничьяго свидѣтельства и соблюденія охранныхъ сроковъ въ отношеніи промысловыхъ животныхъ и дичи.

Никому не дозволяется охотиться безъ именного охотничьяго свидѣтельства. Эти свидѣтельства выдаются уѣздными исправниками, причемъ каждое такое свидѣтельство обложено трехрублевымъ сборомъ въ годъ. Впрочемъ, законъ указываетъ, что безплатныя охотничьи свидѣтельства выдаются чинамъ лѣсного вѣдомства и охотничьей прислугѣ (доѣзжачимъ, псарямъ, егерямъ и борзятникамъ).

Кромѣ того, Главноуправляющему Землеустройствомъ и Земледѣліемъ предоставлено выдавать особыя безплатныя разрѣшенія: 1) на стрѣльбу и ловлю во всякое время звѣрей (кромѣ зубровъ) и птицъ, а также собираніе гнѣздъ и яицъ для научныхъ цѣлей и 2) на поимку разныхъ породъ дичи для акклиматизаціи ея въ другихъ мѣстностяхъ или для звѣринцевъ.

Каждый охотникъ долженъ имѣть при себѣ выданное ему именное свидѣтельство, для предъявленія его органамъ надзора за исполненіемъ правилъ объ охотѣ.

Охотничьи свидѣтельства не выдаются: 1) лицамъ не достигшимъ 17 лѣтъ отъ роду безъ разрѣшенія ихъ родителей, 2) состоящимъ подъ надзоромъ полиціи, 3) осужденнымъ за нарушеніе правилъ объ охотѣ.

Постановленія о производствѣ охоты по охотничьимъ свидѣтельствамъ не распространяются на губерніи: Архангельскую, Вологодскую, Олонецкую, Пермскую, Вятскую и Черноморскую, а также на уѣзды: Козьмодемьянскій, Чебоксарскій и Царевококшайскій Казанской губерніи, Бѣлоозерскій, Кирилловскій, Тихвинскій и Череповецкій Новгородской губерніи, Холмскій Псковской губерніи, Оренбургскій, Орскій, Верхнеуральскій и Троицкій Оренбургской губерніи и Белебеевскій Уфимской губерніи, нагорную часть Кубанской области, лѣсогорную область Терской области, Лечгумскій уѣздъ и Сухумскій и Артвинскій округа Кутаисской губерніи, а также на острова Руно и Кюно Лифляндской губерніи.

Дѣйствующій законъ устанавливаетъ различные сроки для разныхъ породъ животныхъ и дичи, сообразуясь съ періодами и условіями ихъ размноженія.

Ради сохраненія нѣкоторыхъ вымирающихъ уже породъ, производство охоты на таковыхъ животныхъ вовсе не дозволяется; именно запрещается охота въ теченіе всего года на зубровъ и на самокъ: лосей, оленей и дикихъ козъ, а также на телятъ этихъ породъ.

Затѣмъ законъ даетъ подробный перечень охранныхъ сроковъ для различныхъ промысловыхъ животныхъ, какъ-то охота запрещается: на самцовъ лосей—съ 1 Января по 15 Августа; на самцовъ оленей—съ 1 марта по 15 Іюля; на сайгаковъ, джейрановъ, черныхъ туровъ и другихъ горныхъ козловъ—съ 1 Марта по 15 Іюля; на самцовъ глухарей и тетеревей—съ 15 Мая по 15 Іюля и проч.

Относительно-же всѣхъ звѣрей и птицъ, спеціально не названныхъ, сохраненъ прежній общій охранный срокъ—съ 1 Марта по 29 Іюня, въ каковое время охота воспрещается.

Примѣненіе различныхъ мучительныхъ способовъ лова (петлями, силками, тенетами, шатрами и т. п.), равно какъ раззореніе гнѣздъ не допускается.

Охота является и средствомъ уничтоженія вредныхъ животныхъ, разрѣшаемая въ теченіе всего года.

Но должно замѣтить, что опредѣленіе признаковъ «хищниковъ» крайне трудно, такъ какъ одно и то-же животное является вреднымъ въ отношеніи однихъ посѣвовъ и полезнымъ въ отношеніи другихъ. Напр. статьею 341 Устава сельскаго хозяйства хорьки причисляются къ хищнымъ звѣрямъ, истребленіе коихъ поощряется, но ст. 339-ою того-же Устава хорьковый промыселъ воспрещается въ уѣздахъ Новоузенскомъ Самарской губерніи и Царицынскомъ Саратовской губерніи, а также въ землѣ киргизовъ Букѣевской орды и Астраханской губерніи, а также въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ таковое воспрещеніе въ интересахъ сельскаго хозяйства будетъ признано необходимымъ.

Въ губерніяхъ Курляндской и Варшавскаго генералъ-губернаторства производство охоты обусловливается земельнымъ участкомъ извѣстной величины: въ губерніяхъ б. царства Польскаго земельный участокъ долженъ имѣть въ окружной межѣ не менѣе 150 морговъ земли, а въ Курляндіи—150 десятинъ земли.

Звѣриные промыслы въ Сибири не подлежатъ никакому ограниченію въ отношеніи ко времени года (Ibidem, ст. 481).

Ради поддержанія запретныхъ сроковъ охоты запрещается перевозить и разносить, а также продавать и покупать дичь, чрезъ 10 дней послѣ срока, съ котораго не дозволяется на нее охотиться.

Наблюденіе за исполненіемъ правилъ объ охотѣ возлагается: 1) на полицію, 2) на чиновъ лѣсного вѣдомства, казенной лѣсной стражи и лѣсничихъ, завѣдывающихъ частными лѣсами и 3) на лѣсныхъ, полевыхъ и охотничьихъ сторожей.

Недостаточная организація надзора за выполненіемъ правилъ объ охотѣ представляетъ самую слабую сторону дѣйствующаго законодательства, почему проектомъ новаго устава объ охотѣ намѣчено усилить охрану и надзоръ за торговлею дичью; предположено устроить губернскіе комитеты, въ которые войдутъ какъ чины лѣсного вѣдомства, такъ и представители другихъ вѣдомствъ и т. наз. частныхъ „обществъ правильной охоты“.

§ 62. Рыбные промыслы.

По размѣрамъ береговой полосы моря, по количеству внутреннихъ озеръ и рѣкъ Россія занимаетъ одно изъ первыхъ мѣстъ въ мірѣ. Рыболовство на этой огромной площади издавна было важнѣйшимъ промысломъ населенія. Цѣлыя обширныя области, какъ напр. Уральская, споконъ вѣка живутъ исключительно ловлею рыбы. Тѣмъ важнѣе для насъ законодательная нормировка этого дѣла; разграниченіе разнообразныхъ интересовъ, сталкивающихся на рыбныхъ промыслахъ и огражденіе, наконецъ, естественныхъ богатствъ населенія отъ хищнической эксплоатаціи разныхъ промышленниковъ.

Нельзя сказать, чтобы наше законодательство безучастно относилось къ рыболовству. Уже въ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича мы находимъ постановленія, относящіяся къ рыбнымъ промысламъ. Затѣмъ въ теченіе всего XVIII вѣка издается рядъ указовъ, сперва, до Екатерины II, направленныхъ къ огражденію интересовъ казны, такъ какъ рыболовство считалось въ большинствѣ случаевъ правительственною регаліею, а затѣмъ, послѣ провозглашенія въ 1762 г. свободы рыболовства, начинается законодательная нормировка самаго промысла.

Большое развитіе законы о рыболовствѣ пріобрѣтаютъ у насъ въ XIX ст., и въ настоящее время мы имѣемъ въ законѣ уже 587 статей, посвященныхъ исключительно рыболовству, не считая сепаратныхъ законовъ финляндскихъ, прибалтійскихъ и частныхъ правилъ, въ родѣ, напр., изданныхъ для Приамурскаго края.

Сюда-же надо отнести международныя конвенціи о рыболовствѣ въ моряхъ, смежныхъ съ иностранными государствами. Въ общемъ получается впечатлѣніе детально разработаннаго законодательства.

Всѣ мѣры, клонящіяся къ государственной охранѣ рыбы, раздѣляются на 2 категоріи: 1) чисто полицейскаго характера, имѣющія цѣлью установленіе извѣстныхъ правилъ и законовъ рыболовства, надзоръ за соблюденіемъ этихъ правилъ и проведеніемъ ихъ въ жизнь; затѣмъ 2) мѣры культурнаго характера: а) направленныя къ охранѣ водныхъ бассейновъ отъ загрязненія, отъ различной ихъ порчи, отъ измѣненія естественныхъ условій жизни рыбы и

наконецъ б) къ искусственному разведенію рыбъ и массовому выпуску мальковъ въ общественные водоемы.

Вглядываясь однако ближе въ эту массу законодательнаго матеріала, легко замѣтить въ ней одинъ крупный пробѣлъ.

Наше дѣйствующее законодательство крайне мало содержитъ общихъ постановленій о рыболовствѣ, но зато подробно регламентируетъ отправленіе промысла по отдѣльнымъ рѣчнымъ системамъ и воднымъ бассейнамъ, какъ-то на Бѣломъ морѣ, по рѣкѣ Свири, въ Финскомъ заливѣ, въ Псковскомъ и Чудскомъ озерахъ, въ Кубенскомъ озерѣ, на Черномъ морѣ, въ водахъ войска Донского, Уральскаго, Терскаго и др.

Воды морскія, даже при мѣстахъ дѣйствительно заселенныхъ, остаются въ общемъ и свободномъ для всѣхъ пользованіи; изъятія допускаются лишь по особымъ привилегіямъ, даннымъ на исключительное пользованіе промыслами въ опредѣленныхъ мѣстахъ и на опредѣленное время. Рыболовство свободно и на всѣхъ озерахъ, въ частномъ владѣніи не состоящихъ, причемъ прибрежные владѣльцы, въ интересахъ рыбной ловли, обязаны оставлять въ общее пользованіе 10-саженный бечевникъ, для пристанища рыбныхъ ловцовъ и для обсушки снастей.

Рыбная ловля на рѣкахъ судоходныхъ и несудоходныхъ составляетъ собственность владѣльцевъ береговъ.

Рыбная ловля въ водахъ запертыхъ, какъ-то озерахъ и прудахъ, лежащихъ внутри частныхъ владѣній, составляетъ собственность владѣльцевъ береговыхъ земель.

Во избѣжаніе оскудѣнія рыбнаго богатства и огражденія безцѣльнаго истребленія рыбы запрещаются мучительные способы лова и употребленіе самолововъ и другихъ снастей, препятствующихъ свободному ходу рыбы изъ моря въ рѣчныя устья и снизу вверхъ по рѣкамъ. Поэтому рыбопромышленникамъ на всѣхъ рѣкахъ воспрещается употребленіе такихъ неводовъ, длина которыхъ болѣе половины ширины рѣки, а равно закидываніе оныхъ съ противоположныхъ береговъ въ одно и то-же время и по одному направленію.

Отправленіе рыбнаго промысла не должно причинять неудобства судоходству, почему запрещено употребленіе снастей, препятствующихъ плаванію рѣчныхъ судовъ, или наносящихъ имъ вредъ.

Вышеперечисленными постановленіями и исчерпываются

общія руководящія начала рыбной ловли, преподанныя Уставомъ сельскаго хозяйства, въ главѣ II „о звѣриныхъ и рыбныхъ промыслахъ на моряхъ, рѣкахъ и озерахъ“.

Въ интересахъ размноженія цѣнныхъ рыбныхъ породъ практикуются два способа: естественное и искусственное рыбоводство.

Естественное рыбоводство состоитъ въ пересадкѣ рыбъ изъ однихъ водныхъ бассейновъ въ другіе. Эта мѣра извѣстна была и древности и примѣняется по настоящее время.

Въ Россіи выкармливаніемъ рыбъ для царскаго и патріаршаго стола занимались уже въ XVII ст. подъ Москвою [1]) (Дмитровскіе и Прѣсненскіе наплывные пруды).

Искусственное-же рыборазведеніе, основанное на оплодотвореніе икры молоками при помощи особыхъ приборовъ, есть результатъ научныхъ изысканій ученыхъ 19-го столѣтія.

Въ цѣляхъ снабженія оскудѣвающихъ бассейновъ рыбною молодью устраиваются рыборазводные заводы, откуда искусственно оплодотворенная рыба и развозится по озерамъ, рѣкамъ и т. п.

Особенно практично поставлено рыборазведеніе въ Сѣверной Америкѣ, гдѣ устроены плавучіе рыборазводные заводы, въ видѣ пароходовъ по рѣкѣ Миссисиппи, Онтаріо и др.

Въ Россіи заслуженною извѣстностью пользуется Никольскій казенный заводъ (Новгородской губерніи) съ его отдѣленіемъ при Императорскомъ сельскохозяйственномъ музеѣ, устроенный трудами В. П. Врасскаго.

Главнымъ недостаткомъ нашего законодательства объ отправленіи рыбнаго промысла является недостаточность дѣйствительнаго надзора за рыбопромышленностью.

Кромѣ общей полиціи въ районахъ эксплоатаціи казенныхъ, общественныхъ и нѣкоторыхъ частныхъ промысловъ существуютъ мѣстныя учрежденія по дѣламъ рыболовства и рыболовная полиція.

Такъ напр., для завѣдыванія казенными рыбными промыслами въ водахъ восточной части Закавказскаго края организовано въ гор. Баку „управленіе рыбными промыслами“. Рѣчныя и морскія воды, состоящія въ завѣдываніи управле-

---

[1]) Проф. Шейминъ. Учебникъ права внутренняго управленія. Выпускъ 7' Одесса. 1895 г., стр. 25.

нія рыбными промыслами ввѣряются надзору смотрителей, объѣздчиковъ и старостъ.

Промысловая полиція по другимъ водным бассейнамъ заставляетъ желать весьма многаго.

Въ помощь надзору правительственному организуется и мѣстный контроль, въ лицѣ особыхъ смотрителей, выборныхъ депутацій, участковыхъ старостъ и пр.

Ближайшею задачею настоящаго времени является изданіе общихъ правилъ о рыболовствѣ, которыя должны быть направлены къ огражденію населенія отъ расхищенія принадлежащихъ ему природныхъ богатствъ въ моряхъ, рѣкахъ и озерахъ.

Глава XIV.

Мѣры содѣйствія развитію горнаго промысла.

§ 63. Горное право.

Горная промышленность состоитъ въ добываніи различныхъ ископаемыхъ металловъ, минераловъ и минеральныхъ маслъ изъ ихъ естественныхъ мѣсторожденій.

Начала, на которыхъ зиждется горно-заводская промышленность, развивались исторически и представляютъ собою борьбу права поземельнаго собственника съ принципомъ регаліи.

Первоначально право поземельной собственности распространялось на ея нѣдра (римскій принципъ).

Послѣдующая стадія развитія горнаго дѣла характеризуется отдѣленіемъ права на нѣдра отъ права на поверхность, причемъ эксплоатація нѣдръ земныхъ можетъ быть осуществляема на началахъ горной регаліи, или горной свободы.

Въ силу государственнаго верховенства разработка нѣдръ признается исключительнымъ правомъ правительства въ его фискальныхъ интересахъ; возникаетъ, такимъ образомъ, понятіе регальности промысла. Изъ того-же начала регальности горнопромышленности слѣдуетъ, что для поисковъ и разработки ископаемыхъ необходимо получить начальственное разрѣшеніе; разработка нѣдръ производится, слѣдовательно, на началахъ концессіи, разрѣшенія власти.

Но горный промыселъ можетъ быть отправляемъ и по принципу горной свободы, въ силу коего право поисковъ и разработки нѣдръ на своей или чужой землѣ предоставляется каждому желающему, безъ ограниченій въ пользу государства.

Наконецъ практика знаетъ и комбинацію принциповъ горной регаліи и свободы, въ отношеніи права поисковъ и разработки минеральныхъ богатствъ.

Въ основѣ русскаго дѣйствующаго горнаго права лежатъ тѣ-же два противоположные принципа: горной свободы и акцессіи (присоединенія).

Принципъ горной свободы выражается въ томъ, что за землевладѣльцемъ не признается правъ на нѣдра, а опредѣленныя въ законѣ ископаемыя могутъ быть добываемы, при соблюденіи извѣстныхъ условій, каждымъ желающимъ.

Этому принципу подчиняются свободныя казенныя земли; онъ-же принятъ закономъ для в. княжества Финляндскаго и для губерній б. царства Польскаго, гдѣ развѣдка и добыча ископаемыхъ можетъ быть производима какъ въ земляхъ казенныхъ или принадлежащихъ разнымъ учрежденіямъ, такъ и въ земляхъ частныхъ владѣльцевъ, безъ согласія собственника.

Другой, извѣстный нашему закону принципъ акцессіи,— распространенія права земельной собственности на нѣдра, неотдѣлимости нѣдръ отъ поверхности, — установленъ для всѣхъ частныхъ земель, за нѣкоторыми исключеніями.

Въ 424 ст. 1 ч. X т. (изд. 1900 г.) находится опредѣленіе правъ земельнаго собственника: „по праву полной собственности на землю, владѣлецъ ея имѣетъ право на всѣ произведенія на поверхности ея, на все то, что заключается въ нѣдрахъ ея, на воды, въ предѣлахъ ея находящіяся, и словомъ на всѣ ея принадлежности“.

Соотвѣтствующая статья горнаго устава (ст. 193) гласитъ: „право полной частной собственности въ имуществахъ недвижимыхъ объемлетъ не одну поверхность земли, но и самое ея нѣдро; и потому оно простирается на всѣ сокровенные минералы, и на всѣ металлы, изъ нихъ происходящіе“.

Слѣдствіе такового принципа выражается ст. 206 горнаго устава, коей „воспрещается искать руды въ земляхъ владѣльческихъ, неиспросивъ на то позволенія владѣльцевъ оныхъ“.

Совсѣмъ иныхъ началъ держался Петръ I, объявившій нѣдра собственностью короны, которыми монархъ можетъ распоряжаться по своему усмотрѣнію.

Съ цѣлью развитія горнопромышленности указомъ 1719 г. Петръ предоставилъ право каждому отыскивать, разрабатывать ископаемыя, въ чьихъ-бы владѣніяхъ они не находились.

Названною бергъ-привилегіею 1719 г. „соизволяется всѣмъ и каждому дается воля, какого-бы чина и достоинства ни былъ, во всѣхъ мѣстахъ, какъ на собственныхъ, такъ и на чужихъ земляхъ, искать, плавить, варить и чистить всякіе металлы . . . также и минералы“.

Несмотря на блестящее развитіе горнопромышленности, Екатерина II возвратилась къ народнымъ, исконнымъ понятіямъ о правѣ собственности и манифестомъ 28 Іюля 1782 года признала, что право собственности на землю обнимаетъ не только поверхность ея, но и нѣдра: „право собственности каждаго въ имѣніи его распространяемъ и повелѣваемъ разумѣть не на одной поверхности земли, имъ пріобрѣтенной, или по наслѣдству перешедшей, но и въ самыхъ нѣдрахъ той земли и въ водахъ, ему принадлежащихъ, на всѣ сокровенные минералы и произращенія и на всѣ дѣлаемые изъ того металлы“.

Но государственная точка зрѣнія на горное дѣло не пропала окончательно. Этимъ и объясняется, что въ дѣйствующемъ горномъ уставѣ даются подробныя предписанія объ обязательной для земельныхъ собственниковъ заявкѣ, кто именно, когда, въ какомъ мѣстѣ, на какой землѣ, чьимъ иждивеніемъ и какого рода открылъ руду. Та-же регальная точка зрѣнія на отправленіе горнаго промысла выражается и въ установленіи наименьшаго размѣра отводимаго подъ разработку участка земли и въ другихъ требованіяхъ, предъявляемыхъ къ горнопромышленнику; такъ напр., производство частныхъ заводовъ уже не вполнѣ зависитъ отъ самихъ заводчиковъ, такъ какъ горнопромышленники обязаны вести разработку такимъ образомъ, чтобы она не затрудняла дальнѣйшей эксплоатаціи того-же или сосѣдняго мѣсторожденія.

§ 64 Горная промышленность на казенныхъ земляхъ.

На свободныхъ казенныхъ земляхъ всѣ желающіе могутъ заниматься горнымъ промысломъ, при соблюденіи ряда условій, касающихся поисковъ на развѣдочной площади.

Свободными признаются казенныя земли, состоящія въ вѣдѣніи Управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ, или приписанныя къ казеннымъ горнымъ заводамъ, за исключеніемъ земель спорныхъ, земель уже предоставленныхъ кому-либо для развѣдокъ, земель прилегающихъ къ казеннымъ рудникамъ и заводамъ, въ границахъ указанныхъ Министромъ Торговли и Промышленности.

На казенныхъ свободныхъ земляхъ разрѣшается разработка: 1) металловъ и металлическихъ рудъ, кромѣ золота и платины; 2) ископаемыхъ углей, горючихъ сланцевъ и смоли (кромѣ нефти и янтаря); 3) графита, 4) сѣры и сѣрнаго колчедана, 5) огнеупорной глины и камней, 6) квасцоваго камня и 7) азбеста.

Разработка драгоцѣнныхъ камней, янтаря, торфа въ казенныхъ горнозаводскихъ дачахъ на Уралѣ подлежитъ дѣйствію особыхъ правилъ, къ ст. 260 горнаго устава приложенныхъ.

Производство горнаго промысла на свободныхъ казенныхъ земляхъ дозволяется лицамъ всѣхъ состоянiй, какъ русскимъ подданнымъ, такъ и иностранцамъ, за нѣкоторыми исключенiями. Именно, личное производство промысла недозволяется: лицамъ бѣлаго духовенства, чинамъ центральнаго горнаго вѣдомства повсемѣстно, и служащимъ въ мѣстныхъ горныхъ управленiяхъ, а также занимающимъ должности по надзору за частною промышленностью въ предѣлахъ своего служебнаго округа, женамъ и неотдѣленнымъ дѣтямъ сихъ лицъ въ районѣ службы ихъ мужей и отцовъ, и евреямъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ имъ воспрещено постоянное жительство.

Поиски и развѣдки.

Поиски мѣсторожденiй ископаемыхъ безъ производства земляныхъ работъ и рубки лѣса, и состоящiе только въ поверхностномъ изслѣдованiи мѣстности, снятiи ея на планъ, собиранiи горныхъ породъ и образцовъ, производятся безъ особыхъ на то разрѣшенiй.

Но развѣдки, соединенныя съ рубкою лѣса и буренiемъ земли, могутъ быть производимы не иначе какъ съ особаго разрѣшенiя, причемъ развѣдочная площадь должна быть обозначена развѣдочными знаками.

Дозволительное свидѣтельство на развѣдку выдается на трехлѣтнiй срокъ; въ теченiе перваго года горнопромышленникъ долженъ приступить къ развѣдочнымъ работамъ, подъ угрозою отнятiя у него отведеннаго участка земли.

Горнопромышленникъ, желающiй производить разработку найденнаго ископаемаго, можетъ просить объ отводѣ площади, указаннаго въ законѣ (ст. 292 горнаго устава) размѣра.

Отведенная для разработки ископаемыхъ площадь предоставляется горнопромышленнику въ пользованiе впредь до

совершенной выработки ископаемыхъ, съ правомъ перехода по наслѣдству или переуступки другому на законномъ основаніи.

На отведенной площади горнопромышленникъ имѣетъ право возводить какъ жилыя постройки, такъ и другія хозяйственныя и техническія сооруженія.

Во избѣжаніе безполезныхъ захватовъ развѣдочныхъ земель, законъ предписываетъ горнопромышленнику въ теченіе одного года по утвержденіи акта объ отводѣ приступить къ подготовительнымъ работамъ, а въ теченіе трехъ лѣтъ съ того-же времени — начать самую добычу и производить ее въ указанномъ минимальномъ размѣрѣ.

За пользованіе поверхностью площади для разработки ископаемыхъ, горнопромышленникъ вноситъ оброчную плату, въ размѣрѣ средняго годового дохода съ данной площади, и во всякомъ случаѣ не менѣе одного рубля за десятину. Кромѣ того нѣкоторыя ископаемыя обложены еще горною податью.

§ 65. Поссессіонные заводы.

Въ самомъ началѣ своего царствованія Петръ В. обратилъ особенное вниманіе на развитіе горной промышленности, и благодаря удачному выбору дѣловыхъ сотрудниковъ (Демидовъ, Татищевъ), достигъ значительныхъ результатовъ заводской дѣятельности на Уралѣ.

Одинъ изъ первыхъ вопросовъ, возникшихъ съ распространеніемъ фабрикъ, было обезпеченіе ихъ рабочими.

Въ обходъ запрета покупать и владѣть крестьянами не дворянамъ, появляется указъ 1 февраля 1721 года, коимъ разрѣшено „купецкимъ людямъ покупать деревни, такъ какъ они завели заводы для государственной пользы"; далѣе по приказанію Петра стали приписывать цѣлыя населенныя деревни къ заводамъ. Особенно въ рабочихъ рукахъ нуждалось горное дѣло, въ виду отдаленности горныхъ работъ отъ населенныхъ центровъ. Появляются особые заводы на „поссессіонномъ правѣ", т. е. такіе заводы, которые построены были на казенныхъ земляхъ, или получили пособіе отъ казны въ земляхъ, лѣсахъ или людяхъ.

Въ настоящее время поссессіонные заводы — институтъ отживающій; образованіе новыхъ поссессіонныхъ заводовъ

не допускается, а существующіе могутъ переходить, въ случаѣ смерти заводчика, къ его законнымъ наслѣдникамъ, но безъ раздробленія.

Заводами поссессіонными признаются нынѣ тѣ частные промыслы и заводы, которые получаютъ отъ казны пособіе въ какомъ-бы то ни было видѣ, въ отличіе отъ чисто частныхъ или владѣльческихъ горныхъ производствъ.

Въ виду своего привилегированнаго положенія поссессіонные заводы, въ интересахъ производства, подвергаются нѣкоторымъ особымъ ограниченіямъ.

Недвижимое имущество поссессіонныхъ заводовъ есть неотдѣляемая принадлежность оныхъ, неподлежащее дробленію. Подъ недвижимымъ имуществомъ такого завода разумѣютъ: земли выгонныя, сѣнокосныя и пашенныя, лѣса, рудники, фабричныя, жилыя и казенныя строенія.

Никакая часть этого имущества не можетъ быть переукрѣплена (передана во владѣніе другого лица путемъ залога, продажи, завѣщанія) иначе, какъ вмѣстѣ со всѣмъ заводомъ, къ которому принадлежитъ.

Наиболѣе существенны ограниченія правъ владѣльца поссессіоннаго завода по отношенію къ распоряженію заводскимъ дѣйствіемъ.

Поссессіонный владѣлецъ не можетъ выстроить новаго завода, усилить, уменьшить или вовсе прекратить дѣйствіе существующаго завода иначе, какъ съ дозволенія горнаго управленія.

При поступленіи со стороны заводчика просьбы о выдачѣ дозволенія на такія дѣйствія, горное управленіе разсматриваетъ два вопроса: 1) о достаточности рудъ на полное и безпрерывное дѣйствіе заводовъ и лѣсовъ на вѣчныя времена и 2) о томъ, не потерпитъ-ли казна ущерба въ доходахъ отъ заводовъ (т. е. горной подати съ нихъ).

По вопросу о мѣрахъ, которыя могутъ быть приняты горнымъ начальствомъ въ случаѣ неисполненія поссессіоннымъ заводчикомъ изложенныхъ обязанностей его по распоряженію заводскимъ дѣйствіемъ, законъ нашъ содержитъ лишь одно постановленіе, относящееся къ случаю полнаго закрытія поссессіоннаго завода: если закрытый заводъ не возобновитъ своего дѣйствія въ теченіе трехъ лѣтъ, то онъ берется въ казенное управленіе, или назначается въ публичную продажу.

Единственное вознагражденіе казны отъ поссессіоннаго заводчика за предоставленное ему пособіе состоитъ въ той добавочной горной подати, которая уплачивается съ получаемыхъ на поссессіонномъ заводѣ, или добываемыхъ изъ нѣдръ поссессіонныхъ земель металловъ.

Поссессіонныя земли не составляютъ собственности заводчиковъ; какъ по смыслу закона, такъ и по разъясненію Правительствующаго Сената земли эти не перестаютъ принадлежать казнѣ, которая отдѣлила лишь отъ своего права собственности на нихъ право пользованія и, до извѣстной степени, право распоряженія, предоставивъ эти послѣднія права частному горнозаводчику безсрочно.

Казенныя земли отведены частнымъ заводамъ для спеціальной цѣли—заводскаго дѣйствія; въ виду этого, право на руды того металла, который выплавляется или выдѣлывается на заводѣ, принадлежитъ въ предѣлахъ поссессіонной дачи исключительно владѣльцу завода; только онъ, или лицо, получившее на то его согласіе, можетъ искать здѣсь этихъ рудъ и разработывать найденныя ихъ мѣсторожденія. Исключительное право предоставлено заводчику также на мѣсторожденія золота въ его поссессіонной дачѣ.

Руды остальныхъ металловъ въ поссессіонныхъ земляхъ остаются принадлежащими казнѣ, и по закону (ст. 197 горнаго устава) всякій можетъ ихъ искать. Однако, неизбѣжность столкновеній между посторонними искателями и поссессіонными заводовладѣльцами, при отсутствіи въ законѣ какихъ-либо правилъ для урегулированія взаимныхъ ихъ отношеній, побудила высшую горную администрацію пріостановить дѣйствіе этого послѣдняго постановленія [1]).

§ 66. Горный промыселъ на земляхъ частнаго владѣнія.

По принципу „акцессіи", введенному въ наше законодательство манифестомъ 28 Іюня 1782 года, „право полной частной собственности въ имуществахъ недвижимыхъ объемлетъ не одну поверхность земли; но и самое ея нѣдро, и потому оно простирается и на всѣ сокровенные минералы и на всѣ металлы, изъ нихъ происходящіе".

Согласно съ этимъ правомъ, постороннимъ лицамъ за-

[1]) А Штофъ. Горное право. Петербургъ 1896 г., стр. 190.

прещается искать руды въ земляхъ владѣльческихъ, не испросивъ на то дозволенія отъ владѣльца ихъ.

Единственное ограниченіе, касающееся всякаго землевладѣльца и всякаго ископаемаго, и притомъ даже въ томъ случаѣ, когда землевладѣлецъ самъ предпринимаетъ разработку нѣдръ своей земли, состоитъ въ томъ, что всякій новый пріискъ или рудникъ на земляхъ владѣльческихъ долженъ быть заявленъ горному управленію.

Болѣе важнымъ ограниченіямъ подвергается землевладѣлецъ въ случаяхъ, когда онъ желаетъ передать свое право разработки другому лицу. При такой передачѣ землевладѣлецъ обязанъ: 1) сдѣлать отдаваемому руднику отводы въ натурѣ (т. е. обозначить его пространство на поверхности земли) и 2) включить въ этотъ отводъ площадь, не меньшую той, какая опредѣляется для разнаго рода ископаемыхъ и для разнаго рода мѣсторожденій особою инструкціею. При составленіи означенной инструкціи наблюдается, чтобы доходностью рудника покрывались затраты арендатора, потребныя для правильнаго его устройства и для безопаснаго веденія горныхъ работъ.

Другое ограниченіе состоитъ въ томъ, что нашъ законъ не знаетъ безсрочной аренды недвижимости. Общіе-же законные сроки аренды настолько малы (до 12 лѣтъ), что явно не соотвѣтствуютъ, по мнѣнію проф. Штофа [1]), требованіямъ горнаго дѣла. Въ виду этого въ 1885 г. Министру Государственныхъ Имуществъ предоставлено было, возникающія ходатайства о дозволеніи заключать договоры на наемъ частныхъ земель на сроки, превышающіе опредѣленную закономъ продолжительность такихъ сдѣлокъ, съ цѣлью разработки минеральныхъ богатствъ, повергать на Высочайшее разрѣшеніе чрезъ Комитетъ Министровъ.

Отдача въ аренду земель, принадлежащихъ сельскимъ обществамъ и состоящихъ въ общинномъ владѣніи, можетъ быть произведена лишь съ согласія сельскаго общества, выраженнаго въ законно состоявшемся общественномъ приговорѣ.

---

[1]) А. Штофъ. Горное право. Петербургъ. 1896 г., стр. 184.

§ 67. Частная золотопромышленность.

Золото въ Россіи стало разработываться лишь съ половины 18 столѣтія, составляя долгое время монополію казны.

Нынѣ дѣйствующій законъ различаетъ золотой промыселъ на владѣльческихъ земляхъ и на казенныхъ и кабинетскихъ.

Относительно отправленія золотого промысла на земляхъ частныхъ лицъ дѣйствуетъ принципъ акцессіи. Поиски и разработка золотосодержащихъ песковъ и рудныхъ мѣсторожденій въ земляхъ владѣльческихъ предоставляется другимъ лицамъ не иначе, какъ по добровольному съ владѣльцами соглашенію.

Золотопромышленность на земляхъ казенныхъ и Кабинета Его Величества нормируется началами горной свободы, съ соблюденіемъ однако ряда спеціальныхъ постановленій.

Для поисковъ мѣсторожденій золота слѣдуетъ прежде всего получить отъ мѣстнаго горнаго управленія „дозволительное свидѣтельство“, безсрочное и непередаваемое. Затѣмъ, предварительно приступа къ поискамъ и развѣдкамъ золота, слѣдуетъ заявить полицейскому управленію той мѣстности, гдѣ поиски предполагаются, съ указаніемъ рабочей партіи и времени начатія работъ.

Каждая свободная мѣстность, незанятая подъ развѣдку и никѣмъ прежде незаявленная, доступна для поисковъ безъ особаго на то разрѣшенія. Развѣдочная площадь должна быть обозначена двумя столбами съ надписью: занята такимъ-то лицомъ или товариществомъ подъ развѣдки, такого-то года и числа. На занятой такимъ образомъ мѣстности предоставляется поисковой партіи исключительное право производить развѣдку.

Послѣ развѣдки промышленникъ или оставляетъ мѣстность, не находя ее стоющею разработки, и въ такомъ случаѣ обязанъ убрать развѣдочные столбы, или-же признаетъ ее заслуживающею разработки, и тогда на избранномъ имъ починномъ пунктѣ обязанъ поставить заявочный столбъ съ соотвѣтствующею надписью, подавъ заявку въ мѣстное полицейское управленіе. Сдѣланная съ соблюденіемъ указанныхъ правилъ первая заявка даетъ право на полученіе отвода для разработки золотыхъ розсыпей или рудъ.

Въ видахъ предотвращенія захвата однимъ лицомъ слиш-

комъ большихъ пространствъ золотоносныхъ мѣстностей, законъ постановляетъ, что двѣ площади сряду не могутъ быть отводимы одному и тому-же промышленнику или товариществу.

До 1901 года дѣйствовалъ тотъ общій обязательный порядокъ, что все золото, добытое на частныхъ, казенныхъ или кабинетскихъ земляхъ, долженствовало быть представляемо въ мѣстныя горныя правленія, которыя, за вычетомъ подлежащихъ уплатъ, на остальную сумму выдавали золотопромышленнику ассигновку на С.-Петербургскій монетный дворъ.

Закономъ 12 Марта 1901 года о свободномъ обращеніи золота, измѣнившимъ кореннымъ образомъ основы нашей частной золотопромышленности, выдвинута, конечно, на первый планъ забота объ организаціи наивозможно упрощенной покупки золота въ казну. Подобная скупка золота, при отмѣнѣ обязательнаго представленія его въ казну, важна не только въ интересахъ самихъ золотопромышленниковъ, въ смыслѣ облегченія быстрой реализаціи металла по нормальной оцѣнкѣ, но и въ интересахъ народно-государственнаго хозяйства.

Съ этою цѣлью и устроены казенныя золотосплавочныя лабораторіи, по возможности въ центрахъ пріисковыхъ работъ; первыя такія лабораторіи возникли въ Красноярскѣ, въ Николаевскѣ (Приморской области), Благовѣщенскѣ и въ сел. Бодайбо.

Если золото представлено въ казенную золотосплавочную лабораторію вольноприносителемъ или промышленникомъ, уплачивающимъ государственный промысловый налогъ, для продажи, то изъ стоимости слитка золота удерживается одинъ процентъ, въ возмѣщеніе расходовъ казны по пересылкѣ металла на монетный дворъ, по сплаву и опробованію золота въ лабораторіяхъ и по перечеканкѣ золота въ монету.

На остальную сумму выдается ассигновка на государственный банкъ или на казначейство.

Въ цѣляхъ удержанія всего добываемаго золота въ предѣлахъ Россіи, нельзя не признать, что чѣмъ большее число лабораторій будетъ открыто въ мѣстахъ добычи золота, тѣмъ несомнѣннѣе будетъ достиженіе результата, ими преслѣдуемаго.

§ 68. Каменно-угольный и нефтяной промыслы.

I. Поиски и добыча нефти на земляхъ частновладѣльческихъ представляются добровольному соглашенію горнопромышленника съ владѣльцами земель.

Поиски нефтяныхъ источниковъ на казенныхъ земляхъ дозволяются безъ особыхъ на то разрѣшеній и безъ ограниченія пространства мѣстности, подлежащей изслѣдованію.

Развѣдки-же могутъ быть производимы на общемъ основаніи, т. е. необходимо получить дозволительное свидѣтельство, поставить развѣдочные столбы и вообще выполнить законныя требованія мѣстнаго горнаго управленія.

Промышленникъ, желающій производить добычу нефти, можетъ просить объ отводѣ участка въ предѣлахъ развѣданной площади.

Съ полученіемъ актовъ на отведенную мѣстность промышленникъ пріобрѣтаетъ право добывать въ ней нефть, киръ и нафтагилъ и возводить необходимыя для добычи оныхъ устройства и помѣщенія.

За пользованіе на казенныхъ земляхъ отведенными подъ разработку нефти участками промышленники вносятъ поземельную плату съ каждой десятины, по особому расписанію.

Особый порядокъ предоставленія частнымъ лицамъ права на разработку ископаемыхъ въ свободныхъ казенныхъ земляхъ установленъ для тѣхъ случаевъ, когда мѣсторожденія открыты средствами самаго государства.

Стремясь доставить казнѣ возможно большій доходъ отъ нефти въ ея земляхъ, законъ даетъ особыя постановленія о „завѣдомо нефтеносныхъ земляхъ".

Министръ Торговли и Промышленности составляетъ списокъ такихъ земель, публикуемый Правительствующимъ Сенатомъ.

Если нефтяные источники окажутся въ участкахъ земли, отводимыхъ частнымъ лицамъ по Всемилостивѣйшему пожалованію, то право эксплоатаціи этихъ источниковъ сохраняется за казною съ пространствомъ земли, необходимымъ для организаціи нефтяного промысла.

Поиски нефти „въ завѣдомо нефтеносныхъ" земляхъ воспрещаются, такъ что никто не можетъ получить въ нихъ отвода по праву открытія.

Такимъ нефтеноснымъ участкамъ составляется планъ, про-

изводится оцѣнка и опредѣляется минимальная годовая добыча нефти, а затѣмъ эти участки сдаются въ разработку съ торговъ или за единовременный взносъ, или за попудную плату.

II. Начало каменноугольной промышленности въ Россіи относится къ концу первой половины 19 вѣка. Вслѣдствіе развѣдокъ, сдѣланныхъ самимъ правительствомъ и имъ поощряемыхъ, открыты каменноугольныя и антрацитовыя копи по берегамъ Азовскаго моря, между Днѣпромъ и Донцомъ, а также въ губерніяхъ Харьковской, Калужской, Пермской, на Кавказѣ и въ Сибири.

Развитіе каменноугольныхъ копей въ Россіи съ 50-хъ годовъ 19 в. находилось въ связи съ уменьшеніемъ лѣсовъ, дороговизною перевозки дровъ, постройкою пароходовъ, увеличеніемъ сѣти желѣзныхъ дорогъ, ростомъ индустріи, особенно металлургическаго производства.

Каменноугольная промышленность регулируется общими постановленіями горнаго устава и особымъ положеніемъ о горномъ промыслѣ въ области войска Донского.

Общія опредѣленія о разработкѣ антрацита, каменнаго угля основаны на принципѣ исключительности развѣдокъ, и въ подробностяхъ представляютъ собою повтореніе началъ, опредѣляющихъ отправленіе горнаго промысла въ Россіи вообще.

Въ Донецкомъ-же бассейнѣ слѣдуетъ различать земли войсковыя, станичныя и владѣльческія.

Въ земляхъ войсковыхъ право заниматься горнымъ промысломъ предоставляется каждому, причемъ для развѣдокъ слѣдуетъ получить дозволительное свидѣтельство, предоставляющее горнопромышленнику исключительное право производить развѣдку въ предѣлахъ отведенной площади, въ продолженіи трехлѣтняго срока. Затѣмъ для разработки антрацита и каменнаго угля по просьбѣ горнопромышленника производится отводъ земельнаго участка.

Во избѣжаніе тунележащихъ отводовъ, горнопромышленникъ обязанъ вести постоянную разработку мѣсторожденія и добывать уголь въ извѣстномъ минимальномъ размѣрѣ (Уставъ горный, ст. 1029).

За каждый добытый и вывезенный пудъ каменнаго угля или антрацита взимается пошлина (1/4 коп. съ пуда), поступающая въ общій войсковой капиталъ, изъ котораго произ-

водятся расходы на улучшеніе горнаго промысла въ Донскомъ краѣ (Ibidem, ст. 1035).

Производство горнаго промысла въ земляхъ станичныхъ и владѣльческихъ подчиняется общимъ правиламъ горнаго устава, относящимся къ землямъ владѣльческимъ, съ правомъ устраивать на шахтахъ водоотливныя машины и получать, для постановки и содержанія машинъ, денежныя ссуды (Уст. горн., ст. 1011[1].)

§ 69. Горная администрація.

Въ до-Петровской Руси центральнаго управленія по горной части не существовало, а горныя дѣла вѣдались посольскимъ приказомъ, оружейной палатой, пушечнымъ дворомъ, а также приказами сибирскимъ и большой казны.

Указомъ отъ 24 Августа 1700 г. Петромъ Великимъ въ Москвѣ былъ учрежденъ приказъ рудныхъ дѣлъ, въ которомъ и были сосредоточены всѣ дѣла по горной части. Въ 1719 г. положено основаніе бергъ-коллегіи—центральнаго учрежденія, вѣдавшаго горное дѣло.

Послѣ манифеста 1782 г., которымъ уничтожено у насъ въ Россіи начало горной свободы, бергъ-коллегія лишилась наиболѣе существенной части своей компетенціи.

Съ учрежденіемъ Министерствъ, она была ввѣрена Министру Финансовъ и окончательно прекратила свое существованіе въ 1807 г., когда, въ составѣ Министерства Финансовъ, учрежденъ былъ горный департаментъ.

Въ 1811 г., при преобразованіи Министерствъ, вмѣсто горнаго департамента, былъ образованъ департаментъ горныхъ и соляныхъ дѣлъ.

Въ 1834 г. горное вѣдомство, не исключая и рабочихъ на казенныхъ горныхъ заводахъ, получило военную организацію: образованъ былъ особый корпусъ горныхъ инженеровъ, во главѣ котораго былъ поставленъ Министръ Финансовъ. Указомъ отъ 15 Апр. 1863 г. этотъ штабъ корпуса упраздненъ, а департаментъ горныхъ и соляныхъ дѣлъ преобразованъ въ горный департаментъ, при чемъ завѣдываніе соляною частью передано во вновь учрежденный департаментъ неокладныхъ сборовъ. Въ 1867 г. корпусъ горныхъ инженеровъ преобразованъ въ гражданское вѣдомство. Съ уничтоженіемъ въ 1873 г. налога на сырую нефть надзоръ

частнымъ нефтянымъ промысломъ также переданъ въ горный департаментъ.

1 Января 1874 г. горный департаментъ изъ Министерства Финансовъ перешелъ въ вѣдѣніе Министерства Государственныхъ Имуществъ, при чемъ изъ него выдѣлены монетная и пробирная части. Со времени отмѣны соляного акциза (въ 1886 г.) горный департаментъ завѣдуетъ и всею соляною частью. Въ 1883 г. горному департаменту ввѣрено управленіе горнымъ дѣломъ на Кавказѣ, а еще черезъ годъ—завѣдываніе минеральными водами.

Мѣстное управленіе горнымъ промысломъ сосредоточено въ горныхъ областяхъ, охватывающихъ какъ частную, такъ и казенную горнопромышленность.

Для надзора за частными горными заводами и промыслами горныя области раздѣлены на 38 горныхъ округовъ, во главѣ которыхъ стоитъ окружный горный инженеръ.

Въ отношеніи надзора за казенными горными заводами горныя области распадаются на горнозаводскіе округа и округи съ горнымъ начальникомъ во главѣ.

Наконецъ закономъ 7 Іюня 1899 г. надзоръ за фабриками, заводами и горнопромышленными предпріятіями, расположенными въ предѣлахъ губерніи, объединенъ былъ въ одномъ „губернскомъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіи".

Тѣмъ-же закономъ 1899 г. создано было особое для всей Имперіи коллегіальное учрежденіе – Главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе—для высшаго наблюденія за правильнымъ примѣненіемъ законоположеній, касающихся соблюденія на фабрикахъ, заводахъ и горныхъ промыслахъ порядка и благоустройства.

Именнымъ Высочайшимъ Указомъ 27 Октября 1905 г. учреждено Министерство Торговли и Промышленности, въ составъ коего вошли всѣ учрежденія по горной части, во главѣ съ Главнымъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіемъ, Горнымъ Совѣтомъ, Совѣтомъ по горнопромышленнымъ дѣламъ, Горнымъ департаментомъ, Геологическимъ комитетомъ и Горнымъ ученымъ комитетомъ.

Глава XV.

Мѣры содѣйствія развитію обрабатывающей промышленности.

§ 70. Ремесленное производство.

Обрабатывающая промышленность заключается въ переработкѣ сырыхъ продуктовъ примѣнительно къ разнообразію потребностей и вкусовъ людей.

Нѣтъ сомнѣнія, что промышленность стала развиваться съ улучшеніемъ условій индивидуальной свободы, когда изъ состава сельскихъ обывателей началъ выдѣляться классъ ремесленниковъ, избравшій ремесло своимъ постояннымъ занятіемъ, тогда какъ на первыхъ ступеняхъ промышленнаго развитія господствовало т. наз. домашнее производство.

Ремесло начинается съ отдѣленія свободнаго труда отъ поземельнаго господства и водворяется и устраивается въ городахъ. Но сила сословныхъ элементовъ такъ велика, что корпоративная несвобода осиливаетъ и ремесла, которыя получаютъ сословную организацію въ видѣ цеховъ, съ исключительными правами и особымъ законодательствомъ и управленіемъ [1]).

Какъ слѣдствіе глубокаго противорѣчія между свободною природою ремесла и сословною зависимостью и господствомъ обособленнаго интереса, является (съ XVI столѣтія) упадокъ ремеслъ.

На встрѣчу такому порядку вещей идутъ новообразующіяся государства того времени, съ ихъ зарождающимся экономическимъ сознаніемъ и ихъ отрицаніемъ всякой внѣ ихъ регламентаціи находящейся самостоятельности.

---

[1]) Л. Штейнъ. Ученіе объ управленіи. Переводъ съ нѣмецкаго. С.-Петербургъ. 1874 г., стр. 413.

Въ интересахъ освобожденія промышленности отъ цеховыхъ путъ выступаетъ прежде всего администрація, раскрывающая наиболѣе вопіющія злоупотребленія цеховой организаціи.

Затѣмъ правительства начинаютъ воздѣйствовать на ремесленный промыселъ путемъ выдачи отдѣльныхъ концессій, разрѣшающихъ рядомъ съ строго замкнутыми цехами и гильдіями, новыя отрасли ремесленнаго труда на свободныхъ началахъ.

Наконецъ, появляются разныя привилегіи общаго характера, уничтожающія историческую самостоятельность исключительныхъ уполномочій.

Настоящая эпоха ремесленнаго производства покоится на одинаковости гражданскаго права для всѣхъ, и на хозяйственной невозможности фактически или юридически сохранить исторически создавшіяся незыблемыя границы ремеслъ. Всякое ограниченіе ремесла стоитъ въ противорѣчіи современнымъ условіямъ народно-хозяйственной жизни.

Но и въ настоящее время имѣется попеченіе о ремеслахъ, стремленіе создать благопріятныя условія для отправленія ремесленной промышленности вообще. И современная ремесленная промышленность удерживаетъ цеховое устройство, но на совершенно иныхъ началахъ.

Въ 1878 году цехи были возстановлены въ Германіи, доступъ въ нихъ облегченъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ параллельно съ цеховой организаціею сохранилось свободное отправленіе ремесла.

Цеховые мастера сохраняютъ свое значеніе въ качествѣ судебныхъ экспертовъ относительно вопроса о доброкачественности издѣлій, и какъ учителя ремесленныхъ учениковъ.

До Петра I въ Россіи не было цеховъ. Наши ремесленники учились, по свободному частному соглашенію, у опытныхъ мастеровъ; качество ремеслъ никѣмъ не регламентировалось. Впрочемъ проф. Лешковъ склоненъ сближать русскія артели Московской Руси съ нѣмецкими цехами, но основаній къ такому отождествленію, по нашему мнѣнію, не имѣется [1]).

---

[1]) Проф. Лешковъ. Русскій народъ и государство. Москва. 1858 г., стр. 360.

Упадокъ цеховаго устройства на Западѣ совпадаетъ съ введенiемъ его у насъ Петромъ В.

Регламентомъ Главному Магистрату 1721 года повелѣвалось въ каждомъ городѣ раздѣлить гражданъ на двѣ гильдiи, изъ коихъ ко второй отнести всѣхъ ремесленниковъ; послѣднихъ, въ свою очередь, раздѣлить на цунфты или цехи; изъ цеховыхъ ремесленниковъ для завѣдыванiя дѣлами, цехи избираютъ альдермановъ или старшинъ.

Незаписавшiйся въ цехъ ремесленникъ лишается права свободнаго отправленiя ремесла, за исключенiемъ нѣкоторыхъ ремесленниковъ, ведущихъ отхожiе промыслы. Цеховой ремесленникъ обязывался прилагать къ своему издѣлiю клеймо и представлять его альдерману, который свидѣтельствовалъ качество работы.

Издѣлiя, поступавшiя въ продажу безъ клейма, конфисковались, а продавцы подвергались наказанiямъ.

Наблюденiе за правильною дѣятельностью цеховъ и судебная расправа съ ремесленниками предоставлены городовымъ магистратамъ, съ правомъ обжалованiя Главному Магистрату.

Но вышеизложенныя цеховыя постановленiя, за исключенiемъ столицъ, совершенно не привились къ русской жизни, и цеховая организацiя почти не была осуществлена.

Екатерина II въ 1785 г. сдѣлала попытку упростить цеховую ремесленную организацiю, а Императоромъ Павломъ I въ 1799 г. изданъ былъ новый ремесленный уставъ.

Нынѣ дѣйствующее ремесленное положенiе имѣетъ въ виду поднять наши ремесла, посредствомъ государственной регламентацiи и организацiи спецiальной полицiи.

Подъ именемъ ремесла разумѣются занятiя, имѣющiя предметомъ обрабатыванiе вещей посредствомъ ручной работы.

Ремесла въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ могутъ быть устроены или на началахъ полнаго цехового устройства, или же въ видѣ упрощеннаго ремесленнаго управленiя. Главное различiе между этими двумя типами сводится къ тому, что при первомъ — ремесленники каждой спецiальности, живущiе въ одномъ городѣ, образуютъ изъ себя особый цехъ, или общество, тогда какъ при второмъ—всѣ ремесленники безъ различiя спецiальности составляютъ одно ремесленное общество.

Въ каждой губерніи губернское правленіе, собравъ свѣдѣнія о степени развитія ремесленной промышленности въ городахъ и мѣстечкахъ, составляетъ предположеніе о томъ, 1) въ какихъ изъ этихъ мѣстностей слѣдуетъ ввести цеховое устройство, 2) въ какихъ цѣлесообразнѣе организовать упрощенное ремесленное управленіе, и 3) гдѣ ремесленное производство оставить совершенно не регламентированнымъ. Окончательное рѣшеніе вопроса предоставляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ мѣстахъ, гдѣ введено цеховое устройство, или упрощенное управленіе, въ цехъ или ремесленное общество долженъ быть записанъ всякій, желающій въ томъ мѣстѣ производить ремесло; однако-же цехъ или ремесленное общество не можетъ никому запретить дневное пропитаніе работою или промыслами. Отъ записи въ цехъ также освобождаются мостовщики, землекопы, каменщики, плотники, штукатуры, а также лица, нанимающіяся въ услуженіе.

Мастерства, рукодѣлія и ремесла раздѣляются на столько родовъ, сколько существуетъ различныхъ къ пропитанію ими способовъ.

Всѣ ремесленники одной и той-же спеціальности образуютъ цехъ. Число цеховъ опредѣляется ремесленною управою.

Цехи раздѣляются на временные и вѣчные.

Подъ именемъ вѣчныхъ цеховъ разумѣются тѣ, въ которые записаны т. наз. цеховые на неограниченное время, съ перечисленіемъ въ цеховое состояніе. Временные цехи состоятъ изъ лицъ, временно записавшихся въ цехъ безъ перемѣны своего состоянія, какъ-то мѣщане, разночинцы, крестьяне, иностранцы.

Кромѣ того законъ допускаетъ еще образованіе цеховъ сложныхъ, т. е. вмѣщающихъ въ себѣ различные виды ремесла.

Цеховые ремесленники раздѣляются: 1) на мастеровъ, 2) подмастерьевъ и 3) учениковъ.

Ученики принимаются мастерами не иначе, какъ въ присутствіи двухъ свидѣтелей, при которыхъ заключается договоръ о времени, содержаніи и обученіи ученика; срокъ ремесленнаго ученичества можетъ быть не болѣе 5 лѣтъ.

Ученикъ, получившій подмастерское свидѣтельство, договаривается съ мастеромъ о времени найма и о платежѣ за работу. Подмастерьямъ дозволяется ходить по городамъ

для усовершенствованія своего знанія, получивъ на сіе паспортъ отъ своего начальства (Уставъ о промышленности, ст. 405).

Каждому, производимому въ подмастерья, цеховая управа выдаетъ книжку, гдѣ мастеръ, у котораго находится подмастерье, обязанъ отмѣтить, когда подмастерье вступилъ на службу, когда и по какимъ причинамъ выбылъ, какое оказалъ знаніе мастерства и какого былъ поведенія. Если подмастерье найдетъ, что мастеръ даетъ обидный аттестатъ по одной злобѣ или мщенію, то можетъ принести на мастера жалобу цеховой управѣ.

Подмастерье, проработавшій 3 года и достигшій 21 года, можетъ просить объ испытаніи и производствѣ его въ мастера.

По производствѣ испытанія и одобреніи пробной работы присяжными мастерами, дѣлается представленіе о выдачѣ аттестата общей ремесленной управѣ.

Кромѣ того мастеромъ можетъ быть лицо окончившее учебное заведеніе со званіемъ мастера.

Мастеръ имѣетъ право завести мастерскую, держать подмастерьевъ и учениковъ.

Цеховое управленіе слагается изъ общей ремесленной управы, цеховыхъ управъ, ремесленныхъ сходовъ и подмастерскихъ управъ.

Общая ремесленная управа состоитъ изъ ремесленнаго головы и старшинъ цеховъ.

Ей принадлежатъ дѣла о записи въ цехъ, исключеніи изъ него, наблюденіе за порядкомъ, собираніе денежныхъ сборовъ, разбирательство дѣлъ о нарушеніяхъ и проступкахъ противъ ремесленнаго устава; охраненіе имуществъ, оставшихся послѣ ремесленниковъ и попеченіе объ увѣчныхъ ремесленникахъ, ихъ вдовахъ и сиротахъ.

Каждая цеховая управа состоитъ изъ цехового старшины и двухъ старшинскихъ товарищей.

Цеховая управа наблюдаетъ за доброкачественностью работъ у мастеровъ, производитъ учениковъ въ подмастерья, а послѣднихъ въ мастера, взимаетъ законные сборы и завѣдуетъ цеховою казною.

Подмастерская управа состоитъ изъ „подмастерскаго выборнаго и двухъ повѣренныхъ“, избираемыхъ подмастерьями каждаго цеха.

Подмастерская управа высказываетъ свои мнѣнія по дѣ-

ламъ подмастерьевъ и учениковъ, а также завѣдуетъ подмастерскою казною.

Ремесленные сходы бываютъ по цехамъ и общіе, касающіеся всего сословія.

Эти собранія выбираютъ должностныхъ лицъ, опредѣляютъ размѣръ сборовъ, составляютъ годичныя смѣты и т. п.

Упрощенное ремесленное устройство (Уставъ о промышленности, ст. 463—477).

Упрощенное ремесленное управленіе, введенное въ 1852 г году, заключается въ томъ, что занимающіеся мастерствами не раздѣляются на цехи, но составляютъ въ данномъ городѣ одно ремесленное общество, подъ главенствомъ одной ремесленной управы.

Дѣленіе на мастеровъ, подмастерьевъ и учениковъ не существуетъ, а всѣ занимающіеся ремесломъ распадаются на два разряда: ремесленниковъ самостоятельно работающихъ и ремесленныхъ работниковъ, занимающихся по найму.

Званіе ремесленника дается всякому достигшему 21 года и имѣющему отдѣльное хозяйство. Самостоятельный ремесленникъ обязанъ имѣть мастерскую со всѣми нужными инструментами и по крайней мѣрѣ одного работника.

18 Марта 1902 года утверждено положеніе о техническихъ и ремесленныхъ учебныхъ мастерскихъ и курсахъ.

Это положеніе отчасти заполняетъ давно чувствовавшійся пробѣлъ дѣйствительной технической подготовки рабочихъ.

Законъ 15 Іюня 1908 г., предоставивъ званіе мастера и подмастерья окончившимъ курсъ ремесленныхъ училищъ, школъ ремесленныхъ учениковъ и низшихъ ремесленныхъ школъ, значительно содѣйствуетъ образованію кадра опытныхъ ремесленниковъ помимо прохожденія ученическаго и подмастерскаго стажа.

Ремесленное ученичество совершенно не гарантируетъ дѣйствительнаго обученія мастерству, въ виду полной безконтрольности дѣйствій мастеровъ. Правда, уставъ о промышленности возлагаетъ, напримѣръ, на мастера обязанность обучать ученика мастерству, обходиться съ нимъ мягко и не обращать въ домашнюю прислугу. Однако, отсутствіе дѣйствительнаго ремесленнаго контроля обращаетъ, зачастую, ремесленныхъ учениковъ въ безотвѣтныхъ, забитыхъ подростковъ, состоящихъ на побѣгушкахъ въ домѣ мастерового [1].

[1] Ал. Колычевъ. Дѣтскій трудъ въ ремесленныхъ заведеніяхъ Россіи „Русская Мысль“. 1906 г., кн. V и VI.

Отсутствіе спеціальнаго контроля сказывается на всемъ бытѣ ремесленнаго рабочаго. Положеніе ремесленнаго рабочаго гораздо хуже, чѣмъ положеніе его фабричнаго собрата, главнымъ образомъ, въ виду отсутствія тѣхъ нормъ, которыя до извѣстной степени ограждаютъ интересы рабочихъ.

Напр., кто не знаетъ, что въ ремесленныхъ мастерскихъ работаютъ сплошь и рядомъ гораздо дольше предписаннаго ст. 431 ремесленнаго устава времени, въ силу коей „ремесленные рабочіе часы въ суткахъ суть отъ 6 утра до 6 ч. веч., исключая полчаса на завтракъ и полтора часа на обѣдъ и отдыхъ“.

Единственнымъ выходомъ изъ такого, всѣмъ давно извѣстнаго, ненормальнаго положенія вещей, является распространеніе фабричной инспекціи на всѣ ремесленныя заведенія, но не только въ отношеніи надзора за ремесленными учениками и ученицами, а въ отношеніи надзора за всѣмъ ремесленнымъ производствомъ вообще.

Кромѣ того что ремесленная инспекція непосредственно улучшила-бы положеніе ремесленнаго рабочаго, въ ея лицѣ мы имѣли бы органъ, который расширилъ-бы наши знанія о современномъ положеніи ремесла, знанія, которыя дали-бы возможность выработать соотвѣтственное ремесленное законодательство.

Ремесленный кредитъ.

Вопросъ о принятіи серьезныхъ мѣръ къ облегченію положенія ремесла является въ настоящее время, несомнѣнно, злободневнымъ. Особенно важное значеніе вопросъ этотъ имѣетъ для насъ въ виду той крупной роли, какую играетъ ремесленная промышленность въ хозяйственной жизни нашей страны.

Послѣдніе съѣзды по ремесленной промышленности намѣтили рядъ мѣръ къ улучшенію ремесленнаго быта, а въ самое послѣднее время вопросъ этотъ вызвалъ обсужденіе и въ болѣе широкихъ кругахъ и началъ дебатироваться въ печати. Между тѣмъ, на Западѣ создалась уже по вопросу о поощреніи ремесла цѣлая литература, детально знакомящая насъ съ тѣми теченіями, которыя существуютъ въ этой области въ отдѣльныхъ государствахъ Европы.

Главными задачами въ интересующей насъ области при-

знаются: выдача ссудъ подъ ремесленныя издѣлія въ связи съ ихъ сбытомъ, съ одной стороны, и организація въ содѣйствіи ремесленникамъ въ дѣлѣ снабженія ихъ машинами и сырьемъ—съ другой.

Организація сбыта ремесленныхъ издѣлій съ выдачей подъ нихъ ссудъ составляетъ одну изъ наиболѣе существенныхъ задачъ кооперативныхъ товариществъ. Такихъ товариществъ среди ремесленниковъ въ настоящее время существуетъ много во всѣхъ государствахъ Западной Европы; дѣятельность кооперативовъ въ области сбыта выразилась въ организаціи ряда выставокъ ремесленныхъ издѣлій, въ открытіи выставокъ-складовъ для храненія ихъ и въ широкомъ ознакомленіи потребителя съ самой идеей такихъ учрежденій и съ выгодами пріобрѣтенія товаровъ изъ кооперативныхъ складовъ. Прототипомъ такихъ выставокъ-складовъ служитъ учрежденный въ Цюрихѣ еще въ 1877 г. и существующій по настоящее время складъ при кантональномъ банкѣ, и обслуживающій, главнымъ образомъ, интересы древо-обдѣлочниковъ. Успѣху дѣятельности склада способствуетъ существованіе при складѣ особой испытательной комиссіи, которая принимаетъ отъ ремесленниковъ издѣлія и имѣетъ право понизить цѣны, установленныя экспонентами. Подъ залогъ издѣлій складъ выдаетъ ссуды въ размѣрѣ, не превышающемъ $^{1}/_{2}$ ихъ стоимости. Интересно отмѣтить, что размѣръ ссудъ былъ пониженъ съ $^{2}/_{3}$ до $^{1}/_{2}$ стоимости по ходатайству самихъ экспонентовъ, которые вполнѣ справедливо опасаются, какъ бы высокій размѣръ ссудъ не повлекъ за собою перепроизводства. Число складовъ и выставокъ, подобныхъ Цюрихскому, особенно растетъ въ Швейцаріи.

Большаго развитія на Западѣ достигла другая форма содѣйствія матеріальнымъ интересамъ мелкаго производства—снабженіе ремесленниковъ орудіями производства, а также сырыми матеріалами. Въ Австріи, гдѣ въ настоящее время для ремесленной промышленности сдѣлано едва-ли не больше, чѣмъ гдѣ бы то ни было, ремесленники получаютъ отъ правительства, подъ поручительство своихъ коопераций, необходимые орудія и матеріалы въ качествѣ безпроцентной ссуды на срокъ до 10 лѣтъ. Общая сумма такихъ ссудъ въ настоящее время далеко превысила уже милліонъ кронъ. Такія ссуды въ недавнее время установлены и въ Даніи, которая въ отличіе отъ Австріи выдаетъ ремесленникамъ нужныя

суммы на пріобрѣтеніе машинъ. Продолжительность ссуды здѣсь тоже не должна превысить 10 лѣтъ; процентъ на ссуды равенъ 3.

Наконецъ, въ рядѣ государствъ возбуждается вопросъ объ учрежденіи спеціальнаго органа, финансирующаго и регулирующаго дѣятельность отдѣльныхъ организацій, т. е. центральнаго банка для ремесленнаго кредита; въ нѣкоторыхъ же странахъ идея эта получила уже осуществленіе. Такъ, въ Италіи для этой цѣли учрежденъ „банкъ труда и коопераціи", въ Германіи—центральная касса, и т. д. Вопросъ этотъ обсуждается уже нѣсколько лѣтъ въ Бельгіи, онъ недавно поднятъ и въ Японіи.

Вотъ, въ сущности, всѣ важнѣйшія мѣропріятія, частью осуществленныя, частью же осуществляемыя въ дѣлѣ облегченія ремесленникамъ кредита.

Обращаясь къ вопросу о томъ, какую роль играютъ въ этомъ дѣлѣ правительства отдѣльныхъ странъ, слѣдуетъ сказать, что повсюду, гдѣ вопросъ о кредитѣ ремесленникамъ поставленъ жизнью на очередь, правительственная власть съ большой готовностью принимаетъ на себя матеріальное и моральное содѣйствіе общественнымъ организаціямъ, и если положеніе дѣла заставляетъ желать еще многаго, то въ этомъ отношеніи она врядъ-ли заслуживаетъ упрека.

Нельзя, вмѣстѣ съ тѣмъ, не замѣтить, что нигдѣ правительственная власть въ дѣлѣ содѣйствія ремесленному кредиту не рѣшается становиться въ прямыя, непосредственныя отношенія къ ремесленнику—она стремится оказать ему помощь при посредствѣ ремесленныхъ или коммунальныхъ кооперацій. Такъ, по дѣйствующимъ въ Австріи правиламъ, орудія и сырые матеріалы выдаются въ качествѣ ссуды не отдѣльнымъ ремесленникамъ, а лишь товариществамъ; только при ручательствѣ за данное лицо общины и др. подобныхъ учрежденій за исправное погашеніе, ссуда можетъ быть выдана отдѣльному ремесленнику.

Это вполнѣ станетъ понятно, если вспомнить, что ремесленный кредитъ при всемъ стремленіи стать кредитомъ реальнымъ, не можетъ быть таковымъ признанъ и всегда сохраняетъ свой личный характеръ, такъ какъ ремесленникъ въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ представить надежное обезпеченіе. Вопросъ же о возможности выдачи ссудъ мелкимъ произво-

дителямъ подъ залогъ ихъ предпріятій въ цѣломъ, дебатировавшійся въ послѣднее время въ Бельгіи и нѣкоторыхъ другихъ странахъ, въ виду чрезвычайной его сложности, врядъ-ли будетъ разрѣшенъ въ близкомъ будущемъ.

При такомъ положеніи, государственной власти остается лишь поддерживать всякое проявленіе общественной самодѣятельности въ вопросѣ о ремесленномъ кредитѣ. Развитіе кредитныхъ коопераций въ этой средѣ можетъ поставить новыя задачи, равно какъ можетъ открыть и новые пути къ разрѣшенію этого наболѣвшаго вопроса. Во всякомъ случаѣ, ремесленникамъ представляется полная возможность объединенія на почвѣ ихъ матеріальныхъ интересовъ.

Мы полагаемъ, что такая именно роль правительственной власти, по крайней мѣрѣ, въ настоящій моментъ, въ этомъ серьезномъ вопросѣ наиболѣе и соотвѣтствуетъ существу дѣла, ибо вопросъ о наиболѣе раціональной формѣ ремесленнаго кредита и объ общемъ вліяніи его на ремесленную промышленность представляестя теперь еще недостаточно выясненнымъ ни теоріей, ни самой жизнью.

По отношенію къ ремесленникамъ у государства есть и другія весьма серьезныя обязанности, и, какъ показываетъ опытъ Западной Европы, эти обязанности требуютъ весьма серьезной работы и большихъ матеріальныхъ средствъ. Онѣ направлены къ той же цѣли—улучшенію ремесленнаго быта. Мы говоримъ о поднятіи профессіональнаго образованія среди мелкихъ производителей и усовершенствованіи способовъ ихъ производства. И можно сказать, что эти задачи выполняются культурными странами Запада съ большимъ успѣхомъ.

Для насъ этотъ вопросъ играетъ еще большую роль въ отношеніи сельскихъ ремесленниковъ, отсутствіе которыхъ въ деревняхъ даетъ себя знать очень чувствительно, особенно съ усиленіемъ примѣненія машиннаго труда въ земледѣліи, съ развитіемъ сельскохозяйственнаго строительства и общей индустріализаціи сельскаго хозяйства.

§ 71. Артели.

Въ 1902 году послѣдовала законодательная нормировка искони существовавшей въ Россіи формы народнаго труда—артели.

До сей поры было мало постановленій, касавшихся артелей, а потому развитіе ихъ встрѣчало препятствія. Между тѣмъ артель—это нервъ кустарныхъ промысловъ, являющихся немаловажнымъ подспорьемъ сельскому люду, въ періоды его вынужденнаго зимняго отдыха.

Согласно названному закону объ артели, таковою признается товарищество, образовавшееся для производства опредѣленныхъ работъ или промысловъ, а также для отправленія службы и должности, личнымъ трудомъ участниковъ, за общій ихъ счетъ и съ круговою ихъ порукою.

Трудовыя артели образуются на основаніи уставовъ или на основаніи существующихъ постановленій и договоровъ.

Уставы артелей представляются на утвержденіе мѣстному губернатору. Министру Финансовъ предоставляется издавать образцовые уставы отдѣльныхъ видовъ трудовыхъ артелей. Членами артелей могутъ быть лица обоего пола, не моложе 17 лѣтъ. Число членовъ артели не ограничено. Лица въ возрастѣ отъ 17—21 года, могутъ быть принимаемы въ артель безъ права участія въ управленіи дѣлами артели. Порядокъ участія членовъ артели своимъ личнымъ трудомъ опредѣляется или уставомъ или общими собраніями членовъ.

Артель можетъ пріобрѣтать имущество, вступать въ договоры и обязательства, искать и отвѣчать на судѣ. Артели разрѣшается открывать промышленныя и торговыя заведенія.

Артель управляется общимъ собраніемъ ея членовъ, которые для ближайшаго завѣдыванія и распоряженія дѣлами избираютъ изъ своей среды необходимыхъ для этого лицъ. Имущество и капиталы артели не могутъ быть обращаемы на удовлетвореніе взысканій по личнымъ долгамъ и обязательствамъ отдѣльныхъ ея членовъ. Члены артели за неисполненіе принятыхъ артелью обязательствъ или правилъ устава и постановленій общаго собранія, а равно за предосудительное поведеніе или небреженіе въ работѣ, сверхъ отвѣтственности за причиненные убытки, могутъ быть подвергнуты въ порядкѣ, опредѣленномъ въ уставѣ: выговорамъ, денежнымъ штрафамъ, временному удаленію изъ артели и исключенію изъ ея.

§ 72. Регламентація фабрично-заводской промышленности.

Въ настоящее время фабрично-заводскою промыш мнностью могутъ заниматься всѣ лица, за исключеніемъ свя-

щенно-служителей всѣхъ исповѣданій и нижнихъ воинскихъ чиновъ.

Экономическія препятствія, тормозившія прежде развитіе фабрично-заводской промышленности отошли теперь въ область преданій; исполненіе работъ по образцамъ, какъ то-предписывалось Петровскимъ режимомъ больше не практикуется; отмѣнено также обязательное клейменіе фабричныхъ издѣлій.

Впрочемъ законъ сохранилъ за клеймеными издѣліями 2 преимущества: 1) только такія произведенія принимаются на выставки, 2) русскія клейменыя издѣлія, отсылаемыя обратно изъ за-границы на родину, не платятъ ввозныхъ пошлинъ. Клеймо-же теперь защищается какъ отвлеченная собственность, поддѣлка его преслѣдуется уголовнымъ закономъ.

Содѣйствіе развитію фабрично-заводской промышленности правительство оказываетъ установленіемъ привилегіи на открытія и изобрѣтенія.

Большинство государствъ признаетъ привилегіи, и по охранѣ ихъ вступаетъ въ международныя соглашенія, ибо выдача привилегіи въ собственномъ государствѣ не гарантируетъ охраны ея въ иностранномъ государствѣ, отъ котораго также необходимо получить патентъ на изобрѣтеніе.

Голландія и Швейцарія не признаютъ привилегій, видя въ нихъ несправедливое преимущество отдѣльныхъ гражданъ въ ущербъ интересамъ всей націи.

Въ большинствѣ государствъ имѣются спеціальныя бюро для выдачи патентовъ, причемъ одни бюро являются просто органомъ регистрирующимъ заявленныя привилегіи, другія-же принимаютъ на себя трудъ изслѣдовать каждое заявленіе объ изобрѣтеніи, съ точки зрѣнія его дѣйствительной новизны.

Въ Россіи дѣйствующее положеніе о привилегіяхъ на изобрѣтенія имѣетъ въ виду огражденіе «права исключительнаго пользованія изобрѣтеніями и усовершенствованіями, сдѣланными въ области промышленности».

Всякое открытіе, изобрѣтеніе или усовершенствованіе какого-либо общеполезнаго предмета или способа производства въ искусствахъ, мануфактурахъ и ремеслахъ, есть собственность того лица, кѣмъ оное сдѣлано.

Привилегія есть актъ, выданный отъ правительства по-

именованному лицу или лицамъ, свидѣтельствующій, что описанное въономъ открытіе, изобрѣтеніе или усовершенствованіе было въ свое время предъявлено правительству, и предоставляющій тому лицу или лицамъ, исключительное право пользоваться сдѣланнымъ открытіемъ, въ продолженіи назначеннаго времени, какъ своею собственностью.

Привилегіи по существу своему являются срочными (до 15 лѣтъ), причемъ срокъ привилегіи на изобрѣтеніе, уже получившее патентъ заграницею, не можетъ быть долѣе срока иностранной привилегіи.

Выдача привилегіи оплачивается пошлиною за каждый годъ пользованія ею.

Привилегіи выдаются лишь на такія изобрѣтенія и усовершенствованія, которыя представляютъ „существенную новизну". Т. XI, ч. II Уст. о промышленности, ст. 198[3]).

Просьбы о выдачѣ привилегій направляются въ Отдѣлъ промышленности Министерства Торговли и Промышленности который передаетъ описаніе изобрѣтенія на разсмотрѣніе „комитета по техническимъ дѣламъ".

Подробности о порядкѣ выдачи привилегій на открытія и изобрѣтенія можно найти въ особомъ положеніи 20 Мая 1896 года.

§ 73. Рабоче-охранительное законодательство [1]).

Русское фабричное законодательство стремится: 1) оградить интересы рабочихъ и устранить, по возможности, всякіе поводы къ недовольству въ ихъ средѣ и 2) согласовать интересы фабрикантовъ различныхъ промышленныхъ районовъ, поставивъ дѣятельность ихъ въ одинаковыя условія конкурренціи.

Наше дѣйствующее фабричное законодательство ведетъ свое начало съ 1882 года, когда былъ изданъ законъ о работѣ малолѣтнихъ.

Правда уже въ 60-ыхъ годахъ прошлаго столѣтія начались подготовительныя работы, въ формѣ извѣстныхъ комиссій гр. Игнатьева, Валуева, но выработанные ими законопроекты не получили законодательной санкціи.

[1]) Литвиновъ-Фалинскій. Фабричное законодательство и фабричная инспекція въ Россіи. С.-Петербургъ. 1900 г.

24

Начиная съ 1882 года слѣдуетъ рядъ постановленій по фабричному вопросу, какъ-то: законъ 1 Іюня 1882 года о работѣ малолѣтнихъ и объ учрежденіи фабричной инспекціи, законъ 12 Іюня 1884 г. о школьномъ обученіи малолѣтнихъ, законъ 3 Іюня 1885 г. о воспрещеніи ночной работы подростковъ и женщинъ, законъ 3 Іюня 1886 года о наймѣ рабочихъ и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ, законъ 24 Апрѣля 1890 г. о работѣ малолѣтнихъ, подростковъ и женщинъ (въ развитіе законовъ 1882 и 1885 гг.), законъ 14 марта 1894 г. о преобразованіи фабричной инспекціи, законъ 2 Іюня 1897 года о продолжительности и распредѣленіи рабочаго времени въ заведеніяхъ фабрично-заводской и горной промышленности, законъ 7 Іюня 1899 г. о преобразованіи фабричныхъ присутствій, законъ 5 Мая 1903 г. объ учрежденіи старостъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ, законъ 30 Мая 1903 г. о порядкѣ и предѣлахъ подчиненія чиновъ фабричной инспекціи начальникамъ губерній, наконецъ законъ 2 Іюня 1903 г. о вознагражденіяхъ потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ рабочихъ и служащихъ, а равно членовъ ихъ семействъ.

Первыя мѣропріятія изъ области рабоче-охранительнаго законодательства вызваны вопіющими злоупотребленіями работою дѣтей и женщинъ. Вслѣдствіе нужды и экономической зависимости отъ воли другого лица, дѣти и женщины наименѣе способны оцѣнить и отстаивать свои собственные интересы самостоятельно, и бороться противъ цѣлаго ряда неблагопріятныхъ условій ихъ вынужденной работы.

Произведенными изслѣдованіями фабрично-заводской промышленности прошлаго времени отмѣченъ повсемѣстно распространенный обычай пользоваться дѣтскою работою въ цѣломъ рядѣ производствъ. Такъ относительно 17 столѣтія констатировано, что дѣти самаго нѣжнаго возраста, 4—6 лѣтъ, исполняли урочную работу, а бывали и примѣры работы двухлѣтнихъ младенцевъ (въ кружевныхъ мастерскихъ Англіи!).

По словамъ доктора Виллермэ еще въ 1839 году во Франціи для успѣшности дѣтской работы на фабрикахъ дѣтямъ-рабочимъ четырехлѣтняго возраста вкладывали ноги въ желѣзные ящики, во избѣжаніе шалостей.

Поэтому законодательства всѣхъ странъ прежде всего и стали заботиться объ охранѣ дѣтей отъ эксплоатаціи фабри-

кантовъ и заводчиковъ, и о регулированіи дѣтскаго заводско-фабричнаго труда вообще.

Уже въ 1802 г. въ Англіи была запрещена ночная работа дѣтей.

Въ настоящее время въ законодательствахъ всѣхъ цивилизованныхъ странъ имѣется нормировка дѣтскаго труда. Въ Италіи разрѣшается работать съ 9 лѣтняго возраста, въ Испаніи, Даніи—съ 10 лѣтъ, Англіи—съ 11 лѣтъ, Швеціи, Бельгіи, Голландіи, Венгріи, Россіи—съ 12 лѣтъ, Франціи, Германіи—съ 13 лѣтъ, Швейцаріи, Австріи—съ 14 лѣтъ.

I. О работѣ малолѣтнихъ.

По русскому закону (1 Іюня 1882 г.) дѣти моложе 12 лѣтъ къ фабричнымъ работамъ вовсе не допускаются. Малолѣтніе въ возрастѣ отъ 12 — 15 лѣтъ могутъ работать не болѣе 8 часовъ въ сутки, и не долѣе 4 часовъ сряду.

Малолѣтніе въ возрастѣ до 15 лѣтъ не допускаются къ ночнымъ работамъ (съ 9 ч. веч. до 5 час. утра), а также въ дни праздничные.

Воспрещается допускать малолѣтнихъ къ такимъ производствамъ, которыя по свойствамъ своимъ изнурительны или вредны для здоровья.

Ограничивая работу малолѣтнихъ ради цѣлей санитарныхъ и нравственныхъ, законъ заботится о доставленіи малолѣтнимъ рабочимъ возможности школьнаго обученія, ради чего владѣльцы фабрикъ и заводовъ обязаны тѣмъ изъ работающихъ въ ихъ заведеніяхъ малолѣтнимъ, которые не имѣютъ свидѣтельства объ окончаніи курса по крайней мѣрѣ въ одноклассномъ народномъ училищѣ, предоставить возможность посѣщенія школы не менѣе 3 часовъ ежедневно, или 18 часовъ въ недѣлю.

Владѣльцамъ фабрикъ и заводовъ предоставляется самостоятельно открывать при каждомъ изъ заведеній своихъ школы или по одной школѣ для нѣсколькихъ, находящихся въ сосѣдствѣ другъ съ другомъ заведеній, на общія владѣльцевъ средства.

Распорядокъ въ школѣ опредѣляется по соглашенію окружныхъ фабричныхъ инспекторовъ съ директорами народныхъ училищъ.

Учредители фабричныхъ школъ состоятъ почетными попечителями оныхъ.

Если при промышленномъ заведеніи нѣтъ школы, то фаб-

ричная инспекція входитъ въ соглашеніе съ подлежащимъ учебнымъ начальствомъ о приспособленіи, для обученія малолѣтнихъ рабочихъ, сосѣдняго народнаго училища.

При невозможности приспособить существующія начальныя училища для обученія малолѣтнихъ рабочихъ, фабричная инспекція обращается за содѣйствіемъ для устройства особыхъ школъ къ мѣстному учебному начальству; послѣднее входитъ въ сношеніе съ земствомъ, городскими и сельскими обществами, церковно-приходскими попечительствами и частными лицами, кои могутъ быть полезны дѣлу начальнаго образованія.

II. О работѣ подростковъ и женщинъ.

(Законы 3 Іюня 1885 г. и 24 Апрѣля 1890 г.).

Ночная работа малолѣтнихъ въ возрастѣ отъ 12 до 15 лѣтъ во всѣхъ производствахъ запрещается, за исключеніемъ стеклянаго, гдѣ разрѣшена ночная работа въ теченіе 6 часовъ, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы малолѣтніе ранѣе истеченія 12 часовъ со времени освобожденія ихъ отъ работъ не были вновь допускаемы къ занятіямъ.

Въ заведеніяхъ съ восемнадцатичасовою непрерывною работою двумя смѣнами, малолѣтніе могутъ работать по 9 часовъ въ сутки, но не болѣе $4^{1}/_{2}$ час. сряду.

То-же запрещеніе ночной работы распространяется и на женщинъ, но не безусловно.

Для женщинъ и подростковъ (до 17 лѣтъ) можетъ быть сдѣлано изъятіе для тѣхъ производствъ, которыя по своему свойству требуютъ непрерывной работы.

Какихъ-либо ограниченій работы беременныхъ и разрѣшившихся отъ бремени женщинъ въ русскомъ законѣ не имѣется.

III. Нормальный рабочій день.

Въ жизни рабочаго на первомъ планѣ стоитъ вопросъ продолжительности занятія.

Организмъ человѣка, какъ и всякаго животнаго, можетъ вынести физическое напряженіе безъ ущерба здоровью лишь до извѣстныхъ предѣловъ, опредѣляемыхъ какъ степенью интенсивности напряженія, такъ и физическою силою субъекта.

Въ наиболѣе культурныхъ странахъ Запада практика выработала десятичасовой срокъ суточной работы [1]). Въ нѣ-

[1]) П. Г. Мижуевъ. Восьмичасовой рабочій день въ Западной Европѣ, Америкѣ и Австраліи. „Русская Мысль“ 1906 г., кн. II, III и IV.

которыхъ-же промышленныхъ районахъ Англіи и Соединенныхъ Штатовъ срокъ этотъ спустился до 8 часовъ въ сутки, и этотъ восьмичасовой дневной трудъ является мечтою всего рабочаго класса Англіи, сложившаго, по словамъ проф. Джевонса, слѣдующее двустишіе:

„Eight hours to work, eight hours to play
Eight hours to sleep, and eight schillings a day" [1]).

Вообще-же законодательная нормировка продолжительности рабочаго дня для взрослыхъ рабочихъ начинается только въ самое новѣйшее время, чему первый примѣръ подала Швейцарія, гдѣ по закону 1877 года максимальная продолжительность суточной работы равняется 11 часамъ съ часовымъ отдыхомъ, а наканунѣ воскресныхъ дней 10 часамъ.

Закономъ 2 Іюня 1897 года о продолжительности и распредѣленіи рабочаго времени въ заведеніяхъ фабрично-заводской промышленности установлено: ночнымъ временемъ считается время между 9 час. вечера и пятью часами утра, при работѣ одною смѣною, а при работѣ двумя смѣнами — время между 10 часами вечера и 4 часами утра.

Для рабочихъ, занятыхъ исключительно въ дневное время, рабочее время не должно превышать $11^1/_2$ часовъ въ сутки, а наканунѣ воскресныхъ дней и двунадесятыхъ праздниковъ— 10 часовъ.

Для рабочихъ, занятыхъ хотя-бы отчасти въ ночное время, продолжительность работы не должна превышать 10 часовъ въ сутки.

Опубликовано расписаніе праздниковъ, въ кои работы не должны производиться.

Для рабочихъ инославныхъ исповѣданій разрѣшается не вносить въ расписаніе праздниковъ тѣхъ праздничныхъ дней, которые не чтутся ихъ церковью.

Для рабочихъ, не христіанъ допускается внесеніе въ расписаніе праздниковъ другихъ дней недѣли, взамѣнъ воскресныхъ, сообразно закону ихъ вѣры.

По взаимному соглашенію управляющаго промышленнымъ заведеніемъ и рабочими, послѣдніе могутъ въ отступленіе отъ общаго расписанія, работать и въ восресные дни взамѣнъ будней, но съ вѣдома фабричной инспекціи.

Сверхурочною работою считается работа, производимая

---

[1]) Восемь часовъ работать, восемь часовъ играть (отдыхать), восемь часовъ спать и получать 8 шиллинговъ въ день.

рабочими въ такое время, когда по правиламъ внутренняго распорядка, работать не полагается. Такая сверхурочная работа разрѣшается лишь въ томъ случаѣ, если по техническимъ условіямъ производства она признана будетъ необходимою.

IV. Наемъ рабочихъ и взаимныя отношенія фабрикантовъ и рабочихъ.

Поступающіе на фабрики и заводы рабочіе обязаны предъявлять свои виды на жительство заводскому или фабричному управленію, которые хранятся въ заводской конторѣ.

При наймѣ замужнихъ женщинъ и лицъ несовершеннолѣтнихъ, имѣющихъ отдѣльный видъ на жительство, не требуется особаго позволенія родителей, опекуновъ или мужей.

Договоры о наймѣ производятся: а) на срокъ опредѣленный, б) на срокъ неопредѣленный, в) на время исполненія какой-либо работы.

Фабричное управленіе обязано вести именной списокъ рабочимъ съ указаніемъ ихъ мѣста жительства и возраста.

Каждому рабочему не позднѣе 7 дней выдается расчетная книжка утвержденнаго образца.

Въ расчетной книжкѣ означаются: имя, отчество, фамилія рабочаго, срокъ найма и вида на жительство, размѣръ заработной платы, указаніе способовъ ея исчисленія и сроковъ платежей, размѣръ платы за пользованіе фабричною квартирою, банею и т. п.

При фабрикахъ могутъ быть открываемы и лавки для снабженія фабричныхъ служащихъ недорогими и доброкачественными продуктами. Расписаніе предметовъ утверждается фабричнымъ инспекторомъ, а расцѣнка этихъ предметовъ вывѣшивается въ лавкѣ.

Правила внутренняго распорядка (сроки начала и конца работъ, праздники, перерывъ работы, мѣры осторожности при обращеніи съ машинами, условія пользованія заводскими помѣщеніями и проч.) утверждаются также фабричнымъ инспекторомъ.

За неисправную работу, за прогулъ и за нарушеніе порядка управляющій фабрикою можетъ налагать на рабочихъ собственною властью денежныя взысканія.

Прогуломъ (въ отличіе отъ несвоевременной явки на ра-

боту или самовольной отлучки съ нея) считается неявка на работу въ теченіе не менѣе половины рабочаго дня.

Взысканіе за прогулъ налагается не свыше трехдневнаго заработка.

Распоряженія о положеніи взысканій не подлежатъ обжалованію, но въ случаѣ ихъ неправильности, завѣдующій фабрикою или заводомъ привлекается къ отвѣтственности.

Взысканія съ рабочаго обращаются на устройство при каждой фабрикѣ или заводѣ особаго капитала, состоящаго въ завѣдываніи фабричнаго управленія и идущаго, съ разрѣшенія инспекціи, только на удовлетвореніе нуждъ самихъ рабочихъ.

Правила 3 Іюня 1886 года устанавливаютъ и отвѣтственность завѣдывающихъ фабриками въ извѣстныхъ случаяхъ, какъ-то за содержаніе рабочаго безъ расчетной книжки, за нарушеніе правилъ о порядкѣ открытія фабричныхъ лавокъ и т. п.

Расплата по расчетнымъ книжкамъ должна производиться не рѣже 1 раза въ мѣсяцъ, а при наймѣ на неопредѣленный срокъ не рѣже 2 разъ въ мѣсяцъ.

Въ случаѣ предъявленія исполнительнаго листа съ рабочаго можетъ быть удержано не болѣе 1/3 причитающейся ему суммы, если онъ холостъ, и 1/4 заработка, если рабочій женатъ или вдовъ, но имѣетъ дѣтей.

V. Рабочее представительство.

До изданія закона 5 Мая 1903 года рабочіе не имѣли законныхъ средствъ для заявленія о своихъ нуждахъ. Законъ 5 Мая 1903 г. вноситъ въ наше законодательство совершенно новое начало—представительство рабочихъ.

Фабричнымъ управленіямъ предоставляется право разрѣшать, съ утвержденія фабричныхъ присутствій, выборъ рабочими изъ своей среды кандидатовъ въ старосты, раздѣливъ рабочихъ на разряды, сообразно условіямъ промысла. Изъ числа выборныхъ по каждому разряду кандидатовъ управленіе фабрики утверждаетъ старостъ, которые должны быть не моложе 25 лѣтъ отъ роду. Старостѣ предоставляется дѣлать заявленія фабричнымъ управленіямъ и фабричной инспекціи о нуждахъ и желаніяхъ рабочихъ. Старосты имѣютъ право собирать рабочихъ для обсужденія общихъ вопросовъ въ помѣщеніяхъ, отводимыхъ управленіемъ фабрики.

Фабричныя управленія вырабатываютъ правила относительно порядка избранія старостъ, ихъ числа и прочія подробности. Правила эти утверждаются губернаторомъ и выставляются въ мастерскихъ заведенія.

Старосты, не удовлетворяющіе своему назначенію, могутъ быть устранены отъ исполненія обязанностей губернаторомъ.

VI. Вознагражденіе рабочихъ, потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ.

Въ фабрично-заводскомъ производствѣ, гдѣ дѣйствуютъ сильные, большею частью, механическіе двигатели, часты случаи увѣчья и смерти среди рабочихъ. Фабрично-заводское производство создало особо опасныя условія работы и повлекло за собою значительное увеличеніе числа несчастныхъ случаевъ. А между тѣмъ законодательства различныхъ государствъ продолжали относиться къ увѣчьямъ рабочихъ, какъ къ необходимымъ спутникамъ промышленности, не требующимъ особаго къ нимъ отношенія. Принципъ общаго гражданскаго права, по которому каждый несетъ отвѣтственность за свою вину, почти избавлялъ предпринимателей отъ обязанностей вознаграждать увѣчныхъ рабочихъ.

Сознаніе ненормальности такого порядка привело къ необходимости изданія спеціальныхъ законовъ объ отвѣтственности фабрикантовъ и заводчиковъ, и о способахъ обезпеченія рабочихъ на случай инвалидности.

Стали появляться спеціальные законы объ отвѣтственности предпринимателей за увѣчья и смерть рабочихъ — въ Германіи въ 1871 г., въ Швейцаріи въ 1881 г., въ Англіи въ 1897 г., во Франціи въ 1898 г.

Примѣненіе этихъ законовъ скоро указало на малую ихъ практичность. Отстаиваніе своихъ интересовъ законъ возлагалъ на самихъ потерпѣвшихъ, для которыхъ въ большинствѣ случаевъ обращеніе къ суду представлялось трудно осуществимымъ, въ виду ихъ инвалидности и полнаго незнакомства съ судебною процедурою.

Поэтому для болѣе дѣйствительнаго обезпеченія интересовъ пострадавшихъ рабочихъ стали прибѣгать къ страхованію рабочихъ на случай увѣчій.

Это страхованіе сначала выразилось въ страхованіи рабочихъ въ коммерческихъ страховыхъ обществахъ, затѣмъ въ обществахъ взаимнаго страхованія, устраиваемыхъ самими

предпринимателями и наконецъ — въ формѣ обязательнаго страхованія рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ.

Въ практикуемомъ въ настоящее время обязательномъ страхованіи несчастныхъ случаевъ слѣдуетъ различать двѣ системы: германо-австрійскую и итальянскую.

Согласно германской практикѣ, изъ разныхъ отраслей промышленности образуются особые союзы (Berufsgenossenschaften), состоящіе подъ вѣдѣніемъ общаго имперскаго страхового управленія. Законами 1884 и 1900 гг. установлена въ Германіи система взносовъ предпринимателей по обезпеченію застрахованныхъ на случай несчастій съ рабочими.

Самое вознагражденіе пострадавшихъ выражается: 1) въ возмѣщеніи расходовъ по леченію и 2) въ назначеніи пенсіи, соотвѣтственно степени потери трудоспособности. Высшій размѣръ пенсіи, въ случаѣ полной утраты способности работать, выражается въ ежегодной рентѣ, равной $^2/_3$ содержанія рабочаго.

Итальянская система страхованія рабочихъ предоставляетъ большій просторъ для предпринимателей, которые обязаны лишь застраховать своихъ рабочихъ, причемъ самая организація страхованія предоставляется усмотрѣнію фабрикантовъ и заводчиковъ.

Примѣръ Германіи является поучительнымъ и для прочихъ культурныхъ странъ, изыскивающихъ различные способы къ возможному устраненію антагонизма между предпринимателями и рабочими, и дѣйствительному обезпеченію интересовъ фабрично-заводскаго люда.

Французскій законъ о страхованіи рабочихъ 5 Апрѣля 1910 года—построенъ на принципѣ обязательности и капитализаціи.

Обязательность заключается въ томъ, что законъ распространяетъ обязательное страхованіе на всѣхъ, состоящихъ на жалованьѣ трудящихся обоего пола, какъ французовъ, такъ и иностранцевъ, занятыхъ въ промышленности, торговлѣ, въ либеральн. профессіяхъ и въ земледѣліи—слѣд., законъ распространится и на домашнюю прислугу, секретарей, коммивояжеровъ, редакторовъ, артистовъ и т. п.

Минимальные взносы для рабочихъ — 9 фр. съ мужчины, 6 фр. съ женщины и 4 фр. 50 с. съ несовершеннолѣтнихъ; въ равной долѣ обязанъ участвовать и предприниматель, дѣлая отчисленія въ пользу своего рабочаго. Полученіе пенсіи обусловлено достиженіемъ 65-лѣтняго возраста.

По вопросу о вознагражденiи увѣчныхъ рабочихъ Россiя до послѣдняго времени довольствовалась примѣненiемъ общихъ гражданскихъ законовъ, за исключенiемъ группы рабочихъ на казенныхъ горныхъ заводахъ и рудникахъ.

Законъ 15 Мая 1901 года предоставилъ горнорабочимъ широкiя права на вознагражденiе. Эти права предоставлены не только рабочимъ, получившимъ увѣчья, но и подвергшимся профессiональнымъ заболѣванiямъ. Пенсiи рабочимъ и членамъ семействъ умершихъ рабочихъ опредѣляются по соображенiю съ среднимъ заработкомъ пострадавшаго, причемъ полной утратѣ трудоспособности соотвѣтствуетъ пенсiя въ размѣрѣ 2/3 содержанiя потерпѣвшаго.

Значительныя различiя въ положенiи рабочихъ отдѣльныхъ промышленныхъ центровъ Россiи, слабое развитiе сношенiй, рѣзкiя бытовыя особенности населенiя нашихъ окраинъ, сильно затрудняютъ проведенiе въ жизнь всякой общей мѣры, имѣющей нивелирующее значенiе.

Въ виду такого положенiя вещей, примѣненiе обязательнаго страхованiя ко всѣмъ группамъ рабочихъ вызываетъ въ Россiи громадныя трудности.

Въ этомъ отношенiи заслуживаетъ особаго вниманiя законъ 2 Iюня 1903 года о вознагражденiи потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ рабочихъ и служащихъ, а равно членовъ ихъ семействъ.

Законъ 2 Iюня 1903 года имѣетъ значенiе временной мѣры, подготовляющей собою переходъ къ обязательному страхованiю. Министру Финансовъ поручено войти въ Государственный Совѣтъ съ представленiемъ по этому поводу, въ теченiе пяти лѣтъ со времени введенiя въ дѣйствiе настоящаго закона [1])

Въ видѣ опыта кругъ дѣйствiя закона 1903 г. ограничивается предпрiятiями фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности, владѣльцами которыхъ состоятъ частныя лица или общества, города и земства.

Отвѣтственными по названному закону предъ рабочими и служащими фабриканты и заводчики являются при утратѣ рабочими трудоспособности отъ тѣлеснаго поврежденiя, причиненнаго во время фабрично-заводской работы.

---

[1]) Соотвѣтствующiй законопроектъ Министромъ Торговли и Промышленности въ весеннюю сессiю 1910 г. представленъ на уваженiе законодательныхъ учрежденiй.

Вознагражденіе, назначаемое потерпѣвшему, можетъ достичь $^{2}/_{3}$ годового содержанія.

Держась на почвѣ реальныхъ отношеній и склада рабочей семьи, законъ распространяетъ право на пенсію не только на родственниковъ потерпѣвшаго по прямой восходящей линіи, его малолѣтнихъ братьевъ и сестеръ (если потерпѣвшій ихъ содержалъ), но и на его воспитанниковъ, пріемышей и внѣбрачныхъ дѣтей.

Страхованіе рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ въ Россіи.

26 Іюня 1912 года утвержденъ новый законъ о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ.

Районъ, на который распространяется дѣйствіе новаго закона тотъ же, въ которомъ примѣняется и законъ 2 Іюня 1903 г. Въ него входятъ всѣ губерніи и области Европейской Россіи и Кавказскаго края. Такимъ образомъ внѣ сферы закона останутся пока Сибирь и средне-азіатскія владѣнія, но Совѣту Министровъ предоставлено распространить дѣйствіе этого закона и на изъятыя теперь отъ него мѣстности.

Кругъ предпріятій, которыя должны будутъ страховать своихъ рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, опредѣляется новымъ закономъ слѣдующимъ порядкомъ: прежде всего перечисляются категоріи предпріятій, на которыя распространяется дѣйствіе закона: предпріятія фабрично-заводскія, горныя, желѣзнодорожныя, судоходныя по внутреннимъ водамъ (по рѣкамъ, каналамъ, внутреннимъ морямъ и озерамъ) и трамвайныя, а затѣмъ эти предпріятія разбиваются на двѣ группы въ зависимости отъ количества рабочихъ и наличности котловъ или двигателей. Предпріятія, въ которыхъ примѣняются паровые котлы или машины, приводимыя въ дѣйствіе силами природы (воды, газа, электричества и т. д.) или животныхъ обязаны страховать рабочихъ при условіи если число послѣднихъ не менѣе 20, предпріятія же второй группы—при условіи, что число занятыхъ въ нихъ рабочихъ не менѣе 30. Новый законъ распространяетъ свое дѣйствіе на частныя предпріятія и принадлежащія земствамъ и городамъ; отъ него изъяты лишь предпріятія казенныхъ управленій и обществъ желѣзныхъ дорогъ общаго пользованія.

Законъ 26 Іюня 1912 г. предоставляетъ совѣту по

дѣламъ страхованія рабочихъ право обязывать предпріятія съ числомъ рабочихъ менѣе 20, и въ соотвѣтствующихъ случаяхъ и 30, застраховывать рабочихъ, а также временно освобождать отъ дѣйствія закона предпріятія, обязанныя подчиненіемъ ему.

Кругъ лицъ, подлежащихъ страхованію отъ несчастныхъ случаевъ, опредѣляется слѣдующимъ образомъ: ему подлежатъ „всѣ, безъ различія пола и возраста, лица, кои по найму заняты работами предпріятія или службою въ немъ" при чемъ „въ основаніе страховыхъ разсчетовъ принимается лишь сумма въ 1.500 р. для тѣхъ лицъ, годовое содержаніе которыхъ превышаетъ эту сумму.

Такимъ образомъ въ отличіе отъ закона 2 іюня, согласно которому вознаграждались за несчастные случаи „рабочіе безъ различія пола и возраста и служащіе, обязанные присутствовать при производствѣ работъ", новый законъ болѣе точенъ и кругъ лицъ, подходящихъ подъ его дѣйствіе, шире, такъ какъ правомъ на вознагражденіе будутъ пользоваться всѣ лица, заключившія съ предпріятіемъ договоръ о наймѣ.

Лицо, пострадавшее отъ несчастнаго случая, согласно закону 26 Іюня 1912 года, съ начала 14-й недѣли со дня несчастнаго случая по день возстановленія трудоспособности или, въ случаѣ назначенія пострадавшему пенсіи по день, съ котораго назначается пенсія, получаетъ пособіе въ размѣрѣ $^2/_3$ средняго его поденнаго заработка; въ теченіе же первыхъ 13 недѣль пособіе выдается изъ больничной кассы, въ которой потерпѣвшій состоитъ участникомъ. По закону же 2 Іюня 1903 года размѣръ пособія, назначавшагося со дня несчастнаго случая по день возстановленія трудоспособности или признанія утраты ея постоянною, опредѣлялся $^1/_2$ дѣйствительнаго заработка потерпѣвшаго. Изъ сопоставленія этихъ двухъ соотвѣтствующихъ постановленій законовъ 1903 и 1912 гг. видно, что матеріальное положеніе рабочихъ, пострадавшихъ на работахъ, по позднѣйшему закону значительно улучшается, такъ какъ размѣръ пособія увеличивается болѣе чѣмъ на 15 процентовъ. Въ случаѣ постоянной утраты трудоспособности пострадавшему отъ несчастнаго случая назначается пенсія: при полной утратѣ—въ размѣрѣ $^2/_3$ годового его содержанія, а при неполной—въ размѣрѣ той доли $^2/_3$ годо-

вого содержанія, которая соотвѣтствуетъ степени утраты трудоспособности. Въ случаѣ сумасшествія, полной потери зрѣнія, потери обѣихъ рукъ и ногъ, или полной безпомощности, требующей постояннаго попеченія, пенсія назначается въ размѣрѣ полнаго годового содержанія потерпѣвшаго. Послѣ смерти отъ несчастнаго случая семьѣ пострадавшаго возмѣщаются издержки по погребенію умершаго и назначаются пенсіи членамъ его семейства. Законъ 2-го Іюня предусматривалъ тѣ же виды вознагражденія, но размѣръ пособія опредѣлялся лишь половиною заработной платы.

Преслѣдуя цѣль обезпеченія рабочихъ и ихъ семей, лишившихся средствъ существованія вслѣдствіе несчастнаго случая, законъ 26 іюня 1912 г. не можетъ, конечно, разсматривать взаимныя отношенія между пенсіонерами и лицами и учрежденіями, обязанными выплачивать эти пенсіи, какъ отношенія, вытекающія изъ общихъ частно-правовыхъ основаній. Эта цѣль оказалась бы недостижимой, если бы законъ не предусматривалъ правилъ, устраняющихъ возможность нарушенія или измѣненія той системы обезпеченія, которая, по мысли закона, единственно допустима. Поэтому въ законѣ 26 Іюня 1912 г. по примѣру закона 2 Іюня 1903 г. введено постановленіе, что „всякія предшествовавшія несчастному случаю соглашенія, клонящіяся къ устраненію или къ ограниченію права на страховое вознагражденіе или къ уменьшенію размѣровъ его, признаются недѣйствительными". Этимъ постановленіемъ устраняется возможность такихъ сдѣлокъ, на которыя рабочіе могли бы согласиться подъ вліяніемъ нужды во вредъ будущему.

Кромѣ того, въ отличіе отъ закона 2 Іюня, который допускалъ съ согласія сторонъ замѣну любой пенсіи единовременнымъ вознагражденіемъ въ размѣрѣ 10-ти кратнаго годового оклада, новый законъ допускаетъ капитализацію пенсій или замѣну ихъ единовременною выдачею только въ томъ случаѣ, „если годовой окладъ пенсіи не превышаетъ 36 руб., и, при томъ, 15 проц. годового содержанія пострадавшаго". Это нововведеніе явилось результатомъ примѣненія закона 1903 г. на практикѣ. Какъ показалъ опытъ, нерѣдко получавшіяся взамѣнъ пенсіи единовременныя пособія немедленно растрачивались и увѣчный рабочій оказывался безъ всякихъ средствъ, поэтому новый законъ, стремясь оберечь матеріальное положеніе пострадавшихъ рабочихъ,

дозволяетъ замѣну пенсіи единовременною выдачею только тогда, когда степень утраты трудоспособности позволяетъ рабочему заниматься работой и, слѣдовательно, причитающаяся ему пенсія является не основнымъ источникомъ для жизни, а дополнительнымъ.

Наконецъ, съ тою же цѣлью охраненія средствъ для жизни увѣчнаго рабочаго или членовъ его семьи новый законъ, подобно прежнему, установляетъ правило, что платежи, назначенные увѣчному или членамъ его семьи, согласно закону о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, не могутъ быть обращаемы на пополненіе казенныхъ и частныхъ взысканій и кромѣ того право на полученіе пособія, пенсіи и иныя выдачи не можетъ быть ни закладываемо, ни отчуждаемо.

По закону 26 іюня 1912 г. страховое вознагражденіе выдается «въ случаѣ утраты трудоспособности отъ тѣлеснаго поврежденія, причиненнаго несчастнымъ случаемъ, происшедшимъ на работахъ предпріятія или вслѣдствіе работъ послѣдняго. Обязанность уплаты этого вознагражденія отпадаетъ, если будетъ доказано, что причиною несчастнаго случая былъ злой умыселъ самаго пострадавшаго. Слѣдовательно, новый законъ не причисляетъ къ числу причинъ, освобождающихъ отъ выдачи вознагражденія, какъ это было въ ст. 2 закона 2 Іюня «грубую неосторожность рабочаго, не оправдываемую условіями и обстановкою производства работъ». Законъ 1912 г. признаетъ, слѣдовательно, за увѣчными рабочими право на обезпеченіе и тогда, когда несчастный случай произошелъ по собственной винѣ пострадавшаго. Онъ отказывается отъ примѣненія въ сферѣ промышленныхъ работъ нормъ гражданскаго права о винѣ и неосторожности, пріуроченныхъ къ совершенно иному порядку жизненныхъ отношеній. Справедливость новой точки зрѣнія подтверждается еще тѣмъ, что значительная часть несчастныхъ случаевъ объясняется профессіональною опасностью, связанной съ самимъ производствомъ. Не мало бываетъ случаевъ, когда, напримѣръ, рабочій совершаетъ явно неосторожный поступокъ и причиняетъ себѣ серьезное тѣлесное поврежденія въ тотъ моментъ, когда онъ стремится спасти гибнущихъ товарищей. Лишать его въ данномъ случаѣ вознагражденія за увѣчье было бы ничѣмъ инымъ, какъ наказаніемъ за похвальный поступокъ.

Однимъ изъ самыхъ крупныхъ отличій новаго закона отъ стараго является установленіе страховыхъ товариществъ, которыхъ не зналъ законъ 1903 г. На обязанность этихъ товариществъ и возлагается «осуществленіе страхованія», иначе сказать, ликвидація несчастныхъ случаевъ. Неся на себѣ круговую отвѣтственность, товарищества, участниками которыхъ являются владѣльцы предпріятій, обязанные страховать рабочихъ, должны быть учреждены для каждаго отдѣльнаго округа и будутъ, такимъ образомъ, порайонными организаціями предпринимателей въ цѣляхъ страхованія рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ. Они будутъ выплачивать пострадавшимъ страховое вознагражденіе, возмѣщать дѣйствительно понесенные рабочимъ расходы по лѣченію болѣзни, причиненной несчастнымъ случаемъ, если ему не была предоставлена безплатная врачебная помощь. Кромѣ выполненія своей непосредственной задачи: вознагражденія потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ или членовъ ихъ семей, законъ возлагаетъ на товарищества обязанность „нести расходы по принятію мѣръ для предупрежденія несчастныхъ случаевъ и для ослабленія послѣдствій этихъ случаевъ". Выполненіе товариществами этой обязанности оправдывается не только интересами рабочихъ, но и интересами самихъ товариществъ, такъ какъ предупрежденіе несчастій должно послужить къ пониженію размѣра ежегодныхъ страховыхъ взносовъ (страховыхъ премій), уплачиваемыхъ членами товариществъ, т. е. къ удешевленію страхованія.

По закону 1903 г. вознагражденіе выплачивалось владѣльцемъ предпріятія и лишь въ случаѣ добровольнаго закрытія предпріятія „владѣлецъ обязанъ былъ обезпечить правильное производство причитающихся съ него платежей, посредствомъ застрахованія соотвѣтствующихъ симъ платежамъ доходовъ, въ одномъ изъ дѣйствующихъ въ Россіи страховыхъ обществъ или учрежденій, или посредствомъ внесенія въ одно изъ государственныхъ кредитныхъ установленій, въ государственныхъ или гарантированныхъ правительствомъ процентныхъ бумагахъ, капиталовъ, обезпечивающихъ денежные платежи". Съ учрежденіемъ страховыхъ товариществъ этотъ неопредѣленный и нѣсколько шаткій порядокъ обезпеченія полученія рабочимъ вознагражденія замѣняется устойчивой чисто страховой организаціей. Уплата пенсій будетъ производиться изъ находящагося въ распо-

ряженіи товарищества пенсіоннаго фонда, который будетъ представлять собою исчисленную теоретически стоимость всѣхъ будущихъ платежей по назначеннымъ пенсіямъ и, слѣдовательно, въ немъ всегда будутъ на лицо суммы, достаточныя для покрытія обязательствъ товарищества по выплатѣ пенсій. Сумма фонда, для обезпеченія сохранности ихъ, а равно устойчивости, должны будутъ помѣщаться въ государственныя и гарантированныя правительствомъ процентныя бумаги, въ закладные листы русскихъ учрежденій земельнаго кредита и въ наиболѣе твердыя облигаціи городскихъ кредитныхъ обществъ и городскихъ займовъ и храниться въ государственномъ банкѣ или въ казначействѣ. Такимъ образомъ, для помѣщенія и храненія главныхъ суммъ страховыхъ товариществъ указанъ почти тотъ же порядокъ, который установленъ для акціонерныхъ страховыхъ обществъ. Для предоставленія товариществамъ возможности полученія наибольшаго дохода по финансовымъ операціямъ, дающаго возможность удешевить страхованіе, новый законъ даетъ имъ право при извѣстныхъ условіяхъ, устраняющихъ рискъ утраты капитала, затрачивать часть ихъ средствъ: 1) на пріобрѣтеніе и сооруженіе каменныхъ домовъ въ имперіи, хотя бы съ деревянными при нихъ службами, предназначенныхъ для надобностей товарищества или для отдачи въ наемъ подъ жилыя и частныя торговыя помѣщенія, а также зданій, предназначенныхъ для лѣчебныхъ заведеній и богадѣленъ для пострадавшихъ отъ несчастныхъ случаевъ и 2) на выдачу подъ денежное обезпеченіе ссудъ участникамъ страховыхъ товариществъ на постройку жилищъ, школъ, мѣстныхъ заведеній и другихъ предназначаемыхъ для рабочихъ учрежденій.

Въ настоящее время, конечно, немыслимо даже приблизительно подсчитать, какими капиталами будутъ располагать торговыя товарищества, но, судя по числу предпріятій, на которыя будетъ распространенъ законъ, и по числу данныхъ въ нихъ рабочихъ, эти капиталы будутъ громадны. Согласно ст. 87 новаго закона, стоимость принадлежащаго товариществу недвижимаго имущества не должна превышать $1/5$ части капиталовъ. Такимъ образомъ можно теперь уже сказать, что для товариществъ открывается широкое поле для работы по обезпеченію условій жизни: они могутъ затрачивать крупные капиталы на постройку разнаго рода зданій, въ которыхъ такъ нуждается рабочій людъ.

Во главѣ всей организаціи страхованія рабочихъ при Министерствѣ Торговли и Промышленности поставленъ Совѣтъ по дѣламъ страхованія рабочихъ подъ предсѣдательствомъ Министра изъ представителей нѣкоторыхъ вѣдомствъ, управляющихъ Отдѣлами промышленности, торговли, членовъ отъ Петроградскаго губернскаго земскаго собранія, Петроградской городской думы, по пяти—отъ владѣльцевъ предпріятій и по пяти—отъ участниковъ больничныхъ кассъ.

Въ каждой же губерніи, а также въ городахъ — Петроградѣ, Москвѣ, Одессѣ и Варшавѣ учрежденныя присутствія по дѣламъ страхованія рабочихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ управляющаго казенною палатою, прокурора окружнаго суда, старшаго фабричнаго инспектора, врачебнаго инспектора, фабричнаго инспектора, двухъ членовъ отъ губернскаго земства, одного—отъ городской думы, двухъ отъ владѣльцевъ предпріятій и двухъ—отъ участниковъ больничныхъ кассъ; въ мѣстностяхъ съ развитой горною промышленностью въ составъ присутствія входитъ и окружный горный инженеръ.

§ 74. Фабричная инспекція.

Организація надлежащаго надзора составляетъ главнѣйшую задачу фабричнаго законодательства.

Существенными функціями фабричной инспекціи могутъ быть выставлены слѣдующія:

1) точный контроль за ходомъ фабричнаго дѣла, чтобы государство и общество имѣло вѣрныя свѣдѣнія о состояніи фабрично-заводской промышленности;

2) содѣйствіе къ проведенію на практикѣ существующихъ постановленій въ защиту рабочихъ;

3) разработка законопроектовъ рабоче-охранительнаго законодательства.

Фабричная инспекція организовалась ранѣе всего въ Англіи, гдѣ закономъ 29 Августа 1833 г. введенъ былъ институтъ фабричныхъ инспекторовъ, т. е. спеціальныхъ чиновниковъ, которые могли-бы безпристрастно, послѣдовательно и тактично осуществлять свою функцію надзора за отправленіемъ промысла и взаимными отношеніями предпринимателей и рабочихъ.

Затѣмъ слѣдуютъ Германія (1853 г.), Франція (1874 г.) и

Россія, гдѣ фабричная инспекція была введена закономъ 1882 года, первоначально лишь для надзора за исполненіемъ постановленій о работѣ и обученіи малолѣтнихъ рабочихъ.

Мѣстности, въ которыхъ существовала фабричная, заводская и мануфактурная промышленность раздѣлены были въ отношеніи надзора за работою и обученіемъ малолѣтнихъ на особые округа. Въ каждомъ округѣ полагалось по инспектору, его помощнику, а общій надзоръ ввѣренъ былъ главному инспектору. Вся инспекція находилась въ вѣдѣніи департамента торговли и мануфактуръ. Согласно особой инструкціи на инспекторовъ возложено было: 1) наблюденіе за исполненіемъ постановленій о занятіяхъ малолѣтнихъ рабочихъ и о посѣщеніи ими начальныхъ училищъ; 2) составленіе при участіи чиновъ мѣстной полиціи протоколовъ о нарушеніяхъ помянутыхъ постановленій и передача этихъ протоколовъ въ надлежащія судебныя установленія; 3) поддержаніе обвиненія на судѣ противъ нарушителей постановленій о работѣ и школьныхъ занятіяхъ малолѣтнихъ.

Дѣятельность учрежденной инспекціи не распространялась на заводы, фабрики и мануфактуры, принадлежащія казнѣ или правительственнымъ установленіямъ, а также на частные горные заводы, подлежавшіе вѣдѣнію особой инспекціи изъ чиновъ горнаго вѣдомства.

Въ казенныхъ-же учрежденіяхъ надзоръ возлагался на управляющихъ сими заводами.

Вслѣдствіе обширности округовъ въ 1884 г. Министру Финансовъ было предоставлено право возлагать исполненіе обязанностей чиновъ фабричной инспекціи на заводахъ и фабрикахъ, выдѣлывающихъ предметы, подлежащіе оплатѣ акцизомъ, на должностныхъ лицъ акцизнаго вѣдомства; такимъ образомъ, винокуренные заводы и табачныя фабрики оказались изъятыми изъ вѣдомства фабричной инспекціи.

Для выполненія обязанностей, за фабричной инспекціей обезпечено право безпрепятственнаго осмотра означенныхъ заведеній и производимыхъ тамъ работъ, причемъ владѣльцы обязаны оказывать инспекціи содѣйствіе и исполнять законныя ея требованія.

Законъ 1886 года расширилъ права и обязанности фабричной инспекціи и создалъ новые органы надзора въ лицѣ фабричныхъ присутствій.

На фабричную инспекцію, независимо отъ обязанностей по надзору за работою малолѣтнихъ, возложено:

а) наблюденіе за исполненіемъ фабрикантами и рабочими правилъ, опредѣляющихъ ихъ взаимныя отношенія;

б) распоряженія о приведеніи въ исполненіе фабриками или заводами постановленій губернскихъ фабричныхъ присутствій и надзоръ за исполненіемъ таковыхъ;

в) разсмотрѣніе и утвержденіе таксъ, табелей, расписаній и правилъ внутренняго распорядка, составляемыхъ фабричными управителями для руководства рабочихъ;

г) принятіе мѣръ къ предупрежденію неудовольствій между фабрикантами и рабочими;

д) возбужденіе преслѣдованія и обвиненіе на судѣ виновныхъ въ нарушеніи закона;

Въ мѣстностяхъ-же, отличающихся значительнымъ развитіемъ фабрично-заводской промышленности, надзоръ за соблюденіемъ на фабрикахъ и заводахъ должнаго благоустройства и порядка возлагается на мѣстное губернское начальство и осуществляется имъ при содѣйствіи „губернскихъ по фабричнымъ дѣламъ присутствій", чиновъ фабричной инспекціи и полиціи.

Губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія образуются, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, прокурора окружнаго суда или его товарища, начальника губернскаго жандармскаго управленія, предсѣдателя или члена губернской земской управы и городского головы или члена управы.

Въ засѣданіи присутствія могутъ быть приглашаемы съ правомъ совѣщательнаго голоса: губернскій врачебный инспекторъ, губернскій инженеръ, а также другія свѣдующія лица.

Дѣлопроизводствомъ присутствій завѣдуетъ окружный инспекторъ или его помощникъ.

На губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія возлагается: 1) изданіе обязательныхъ постановленій о мѣрахъ къ охраненію жизни, здоровья и нравственности рабочихъ;

2) рѣшеніе дѣлъ о нарушеніяхъ правилъ завѣдующими фабриками или заводами;

3) разсмотрѣніе жалобъ на чиновъ фабричной инспекціи и отмѣна въ нужныхъ случаяхъ ихъ постановленій;

4) разрѣшеніе сомнѣній, встрѣчаемыхъ чинами инспекціи при примѣненіи закона.

Закономъ 14 Марта 1894 г. произведено частичное измѣненіе состава губернскихъ присутствій, а именно члены отъ земскихъ и городскихъ самоуправленій замѣнены двумя представителями промышленности.

Наконецъ, закономъ 7 Іюня 1899 года было учреждено „главное по фабричнымъ и горно-заводскимъ дѣламъ присутствіе", съ новымъ подраздѣленіемъ всей Имперіи на фабричные округа. Объединеніе надзора за заведеніями фабрично-заводской и горно-заводской промышленности распространилось и на губерніи: вмѣсто губернскихъ по фабричнымъ дѣламъ присутствій образованы губернскія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія, пополненныя представителями горно-промышленниковъ и горной инспекціи.

Нынѣ Главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе образуется, подъ предсѣдательствомъ Министра Торговли и Промышленности изъ чиновъ этого Министерства, представителей другихъ вѣдомствъ и 9 членовъ отъ промышленности.

На присутствіе возлагается: 1) изданіе инструкцій и правилъ въ развитіе дѣйствующаго фабричнаго законодательства;

2) изданіе общихъ правилъ о мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы для охраненія жизни, здоровья и нравственности рабочихъ;

3) разсмотрѣніе жалобъ на губернскія присутствія;

4) разрѣшеніе сомнѣній губернскихъ присутствій, при примѣненіи узаконеній и административныхъ распоряженій.

Въ недавнее время произошло измѣненіе положенія фабричной инспекціи.

Высочайшимъ повелѣніемъ 30 Мая 1903 года „о порядкѣ и предѣлахъ подчиненія чиновъ фабричной инспекціи начальникамъ губерній, и о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ во внутренней организаціи ея", а также Имен. Указомъ 27 Окт. 1905 г. измѣнена подвѣдомственность фабричной инспекціи.

Фабричная инспекція, оставаясь въ вѣдомствѣ Министерства Торговли и Промышленности, обязана дѣйствовать подъ руководствомъ начальника губерніи, которому предоставлены существенныя права въ отношеніи чиновъ фабричной инспекціи. Губернатору предоставляется требовать отъ чиновъ фабричной инспекціи представленія очередныхъ и

срочныхъ докладовъ, въ нетерпящихъ случаяхъ отмѣнять противорѣчащія закону и интересамъ общественнаго порядка распоряженія чиновъ инспекціи, съ увѣдомленіемъ о семъ Министра Торговли и Промышленности, и съ передачею признанныхъ неправильными распоряженій на разсмотрѣніе мѣстнаго по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія.

Предварительно назначенія фабричныхъ инспекторовъ на должность, а также распредѣленія ихъ по участкамъ Министерство Торговли и Промышленности входитъ въ соглашеніе съ подлежащимъ губернаторомъ.

Съ учрежденіемъ Министерства Торговли и Промышленности (27 Октября 1905 г.) фабричная инспекція состоитъ въ вѣдѣніи сего Министерства и подчиняется непосредственно Отдѣлу Промышленности, а къ мѣстнымъ губернскимъ и уѣзднымъ властямъ состоитъ въ тѣхъ-же отношеніяхъ, въ какихъ находятся къ нимъ прочія должностныя лица Министерства Торговли и Промышленности, принадлежащія къ составу губернскаго управленія.

Глава XVI.

Мѣры содѣйствія развитію средствъ сообщенія.

§ 75. Водныя сообщенія.

Не подлежитъ сомнѣнію, что хорошіе, удобные пути сообщенія составляютъ въ настоящее время необходимое условіе экономическаго развитія каждой страны.

При нынѣшнемъ оживленіи международнаго обмѣна продуктовъ, торговля находится въ зависимости отъ состоянія путей сообщенія. Промышленность также можетъ развиваться правильно только при наличности достаточно удобныхъ путей сообщенія.

Наконецъ сельское хозяйство, при сранительной малоцѣнности его произведеній, представляется совершенно въ критическомъ положеніи при неудовлетворительности путей сообщенія: если промышленность обрабатывающая имѣетъ возможность выбирать для себя наиболѣе удобное мѣсто въ зависимости отъ состоянія путей сообщенія, то промышленность сельскохозяйственная лишена и этого преимущества, и каждый хозяинъ долженъ ждать, пока къ его хозяйству будутъ проведены подъѣздные пути.

Поэтому для Россіи, какъ страны преимущественно земледѣльческой, удобныя средства сношеній имѣютъ особое значеніе.

Наибольшую службу по количеству грузовъ несутъ у насъ гужевые пути, по которымъ всѣ продукты сельскаго хозяйства и многія произведенія другихъ отраслей промышленности начинаютъ и оканчиваютъ свое движеніе. Самая незначительная часть путей шоссирована, остальные пути сплошь грунтовые.

По даннымъ Министерства Путей Сообщенія общее про-

тяженіе водныхъ путей Европейской Россіи (безъ Финляндіи и Кавказа), составляетъ 98.047 верстъ, изъ коихъ надо исключить почти цѣлую треть—30.287 верстъ, приходящихся на верховья рѣкъ и негодныхъ даже для сплава. Изъ остальныхъ 67.760 верстъ больше половины—34.044 версты годны только для сплава, и слѣдовательно собственно судоходныхъ приходится не болѣе 33.716 верстъ.

Первоначально водные пути сообщенія играли выдающуюся роль въ культурной исторіи народовъ. Они были одновременно и условіемъ и орудіемъ какъ духовнаго, такъ и экономическаго развитія, почему всюду прилагались заботы къ улучшенію внутреннихъ водныхъ сообщеній. Съ введеніемъ системы шлюзовъ въ 16 вѣкѣ усилилось и сооруженіе искусственныхъ каналовъ. Лишь съ тридцатыхъ годовъ 19 столѣтія, вслѣдствіе гигантскаго развитія желѣзныхъ дорогъ, и въ виду ихъ гибкой приспособляемости къ потребностямъ населенія, техника водяныхъ сообщеній какъ-бы отходитъ на задній планъ.

Въ цѣляхъ оживленія водяныхъ сношеній Петромъ I были предположены и отчасти выполнены цѣлыя водныя системы (напр. Маріинская, Вышневолоцкая).

Водяные пути сообщенія предоставляются общему пользованію. По всѣмъ сплавнымъ и судоходнымъ рѣкамъ, озерамъ и разливамъ устанавливаются „бечевники“ по обѣимъ сторонамъ береговъ судового фарватера. Въ составъ бечевниковъ входитъ пространство берега отъ урѣза воды до гребня его и отъ гребня полоса земли шириною въ 10 саженъ (Уставъ путей сообщенія, ст. 359).

Судостроители, пароходчики, владѣльцы судовъ, лѣсопромышленники имѣютъ право пользоваться бечевникомъ для причала, нагрузки и выгрузки, сплочиванія бревенъ, бечевой тяги, подножнаго корма лошадей, для склада товаровъ, снастей и т. п.

Въ интересахъ безопасности и правильнаго пользованія водяными путями учреждается рядъ спеціальныхъ органовъ управленія.

Водяныя сообщенія состоятъ въ вѣдѣніи Министерства Путей Сообщенія, по Управленію внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ.

Мѣстное завѣдываніе поручено окружнымъ правленіямъ, состоящимъ изъ начальниковъ округовъ, ихъ помощниковъ

и членовъ общаго присутствія правленія. Для постояннаго контроля за исполненіемъ всѣхъ обязательныхъ постановленій могутъ быть учреждаемы еще должности инспекторовъ судоходства.

Каждый округъ путей сообщенія раздѣляется на отдѣленія, а послѣднія на—дистанціи.

Судоходная полиція и ввѣряется начальникамъ дистанцій, которые должны принимать мѣры для оказанія скорой помощи, въ случаѣ несчастія, поддерживать техническій надзоръ за состояніемъ рѣки, взимать установленные сборы съ плавающихъ судовъ и проч.

При нѣкоторыхъ начальникахъ судоходныхъ дистанцій состоятъ еще особые депутаты изъ мѣстнаго купечества для содѣйствія: 1) въ разбирательствѣ всякихъ споровъ по судоходству, 2) въ сужденіи по дѣламъ о нарушеніи правилъ насчетъ найма судовъ и рабочихъ людей, 3) въ полицейскомъ распорядкѣ вообще.

§ 76. Сухопутныя дороги.

Послѣ паденія Рима замѣчается несомнѣнный регрессъ относительно путей сообщенія, и въ средніе вѣка даже не заботились о поддержаніи наслѣдства, переданнаго Римомъ.

По вычисленію Энгеля [1]) еще въ XVII в. дороги въ Европѣ были хуже римскихъ въ 5—8 разъ; равнымъ образомъ и орудія перемѣщенія указывали на такой-же упадокъ: повозки вышли изъ употребленія, а путешествія совершались или пѣшкомъ или верхомъ. Когда же вновь было открыто употребленіе повозокъ, то правители стали опасаться изнѣженности для низшихъ классовъ и запрещали послѣднимъ пользоваться ими.

Въ двигателѣ до приложенія пара измѣненій не замѣчается: имъ остается все та-же мускульная сила человѣка и животныхъ.

Отсутствіе заботы о дорогахъ въ средніе вѣка является общимъ правиломъ. Правда Карлъ Великій обратилъ вниманіе на улучшеніе дорогъ, какъ въ интересахъ военнаго дѣла, такъ и торговли, но его примѣръ остался безъ подра-

[1]) Проф. П. И. Георгіевскій. Историческій очеркъ путей сообщенія въ XIX вѣкѣ. С.-Петербургъ. 1891, стр. 1—3.

жанія. Развившійся феодальный порядокъ привелъ къ оригинальному превращенію обязанности территоріальнаго владѣльца заботиться объ удовлетворительномъ содержаніи дорогъ на его территоріи—въ право безконтрольнаго хозяйничанья на этихъ дорогахъ со стороны феодала, въ право прямого обращенія дорогъ въ его доходную статью.

Но мало того, что берутся пошлины за плохо содержимыя дороги, но путники принуждаются еще ѣхать по стариннымъ часто развалившимся и окольнымъ дорогамъ, только ради того, чтобы феодалъ могъ получить съ проѣзжихъ пошлину.

Съ цѣлью противодѣйствія подобнымъ злоупотребленіямъ Фридрихъ II въ 1232 году издалъ приказъ, чтобы всякій ѣхалъ прямой дорогою и никто не смѣлъ-бы силою этому мѣшать [1]).

Должно еще указать на распространенное въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Германіи въ 13 и 14 вв. право Grundruhr'a, состоявшее въ томъ, что въ случаѣ поломки повозки всѣ товары конфисковывались въ пользу территоріальной власти.

Такимъ образомъ, благодаря этому обычаю выдавалась какъ-бы премія на дурныя дороги, а потому естестественно, что послѣднія улучшались въ этихъ мѣстностяхъ крайне медленно.

Въ древней Россіи наравнѣ съ естественными путями были и искусственные; выработалось различіе между большими дорогами, называвшимися „гостинницею великою“ и дорогами малыми.

Развитію сношеній препятствовали проѣзжія пошлины, благодаря чему крайне затруднено было внутренне передвиженіе населенія.

Долго общество хлопотало объ устройствѣ дорогъ и свободѣ проѣзда, не заботясь о земледвладѣльцахъ; только въ XV в. встрѣчаемъ законы въ пользу владѣнія, для его защиты.

Главную заботу правительство прилагало о дорогахъ ямскихъ, оставляя проселочныя—на рукахъ частныхъ землевладѣльцевъ.

---

[1]) Проф. П. И. Георгіевскій. Политическая экономія. Ч. I. С.-Петербургъ. 1893 г., стр. 228.

Ямскія дороги составляли повинность общинъ, которыя должны были поддерживать дороги извѣстной ширины, чистить ихъ, поправлять мосты и т. п. Проѣзжающіе платили при переѣздахъ чрезъ мосты и перевозы. Но чтобы эта плата не превратилась въ привилегію, появился законъ 1596 года „о новомъ порядкѣ сбора перевозной пошлины". Мосты и перевозы въ городахъ и посадахъ, чрезъ которые часто проходили ямскія дороги, объявлены состоящими въ вѣдѣніи казны и сборъ за проѣздъ — дѣломъ царскимъ. Поэтому, повелѣно описать всѣ перевозы, установивъ новый способъ сбора на большихъ частныхъ перевозахъ, посредствомъ цѣловальниковъ отъ казны, съ отчисленіемъ въ казну половины сбора.

Уложеніе царя Алексѣя Михаиловича также старается бороться съ злоупотребленіями излишнихъ сборовъ за перевозы, запрещая учреждать новыя переправы, безъ особаго царскаго указа.

Указъ 1704 г. окончательно отчислилъ всю мостовщину въ казну.

Петръ В. указомъ 1719 г. предписалъ земскому комиссару заботу о дорогахъ.

При Елизаветѣ Петровнѣ въ 1775 году учреждена „канцелярія отъ строенія государственныхъ дорогъ", которой поручено было завѣдываніе большими дорогами; исполнителями ея распоряженій были губернаторы и воеводы.

Въ началѣ царствованія Екатерины II этому центральному управленію указывалось принять энергическія мѣры для улучшенія вообще дорогъ въ Россіи и обращаться за содѣйствіемъ къ Сенату.

Съ учрежденіемъ губерній нашли возможнымъ эту канцелярію закрыть, возложивъ обязанность наблюденія за дорогами на губернаторовъ и подчиненныхъ имъ органовъ исполнительной полиціи, но чрезъ 6 лѣтъ признали необходимымъ открыть „комиссію о дорогахъ", задачи которой состояли въ собираніи техническихъ свѣдѣній для постройки дорогъ и въ составленіи общаго плана ихъ устройства и содержанія.

Комиссія о дорогахъ просуществовала до 1796 года. Въ то-же время начинаются особыя заботы о водяныхъ сообщеніяхъ С.-Петербургской, Новгородской и Тверской гу-

берній. Для ихъ завѣдыванія въ 1798 году учрежденъ былъ департаментъ водяныхъ коммуникацій, получившій значеніе отдѣльнаго вѣдомства.

Въ 1809 году возникло „главное управленіе путей сообщенія“, которому поручено завѣдываніе государственными большими дорогами, повелѣно приводить ихъ въ шоссейный видъ, установивъ для покрытія расходовъ особые сборы.

Въ 1832 году на главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій возложено и центральное управленіе строительною полиціею въ государствѣ, что оставалось за главнымъ управленіемъ путей сообщенія и публичныхъ зданій до 1865 года, когда это управленіе было преобразовано въ Министерство Путей Сообщенія, а функціи строительной полиціи опять возвращены въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Для выполненія распоряженій этого центральнаго вѣдомства путей сообщенія были устроены „окружныя правленія“. Для дорогъ-же, которыя не находились прямо въ завѣдываніи главнаго управленія путей сообщенія и содержались на счетъ земскихъ повинностей, устроены были (по учрежденію 1833 года) губернскія и уѣздныя дорожныя строительныя комиссіи, упраздненныя со введеніемъ земскихъ учрежденій.

Обыкновенные пути сообщенія, служащіе для проѣзда въ экипажахъ и повозкахъ, раздѣляются на дороги, проѣзжая часть которыхъ покрыта каменною одеждою, т. е. шоссированныя и мощеныя, и на дороги, полотно которыхъ находится въ естественномъ состояніи, т. е. грунтовыя.

Въ настоящее время дороги раздѣляются на пять классовъ: 1) дороги главныхъ сообщеній или государственныя (напр. трактъ между Петроградомъ и Москвою, между Москвою и Нижнимъ-Новгородомъ, между Псковомъ и Ригою и др.); 2) дороги большихъ сообщеній (напр. Бѣлорусскій трактъ, Московско-Рязанскій, Московско-Ярославскій и др.); 3) губернскія сообщенія; 4) уѣздныя почтовыя и торговыя сообщенія; 5) дороги сельскія и полевыя.

До 1864 г. гражданская строительная часть была подчинена, какъ извѣстно, главному управленію путей сообщенія и публичныхъ зданій и подвѣдомственнымъ этому управленію губернскимъ и уѣзднымъ строительнымъ комиссіямъ.

На основаніи закона 1864 года, дорожныя комиссіи были упразднены и обязанности ихъ переданы земскимъ учрежденіямъ и распорядительнымъ комитетамъ, находящимся въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Такимъ образомъ, часть дорогъ осталась въ вѣдѣніи Министерства Путей Сообщенія, значительное-же большинство ихъ перешло въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Дороги главныхъ сообщеній или государственныя устраиваются и содержатся на счетъ казны; дороги большихъ сообщеній, равно губернскія, уѣздныя, торговыя, почтовыя и военныхъ сообщеній—на счетъ земскихъ повинностей.

Завѣдываніе ими передано губернскимъ и уѣзднымъ земствамъ, а въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, распорядительнымъ комитетамъ.

Всѣ дороги Министерства Путей сообщенія содержатся на средства сего Министерства, и нарядъ людей или доставленіе матеріаловъ отъ обывателей тѣхъ мѣстъ, чрезъ которыя онѣ пролегаютъ, не исключая и случаевъ чрезвычайныхъ, не дозволяется. При постройкѣ и исправленіи дорогъ управленіе путей сообщенія можетъ требовать содѣйствія губернаторовъ, особенно въ пріисканіи достаточнаго числа и за сходныя цѣны матеріаловъ.

Точнаго распредѣленія дорогъ на губернскія и уѣздныя въ губерніяхъ не существуетъ, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ дороги содержатся почти исключительно на уѣздныя средства, въ другихъ на губернскія.

Хозяйственною частью въ большинствѣ случаевъ завѣдуютъ уѣздныя управы.

Но всѣ шоссейныя дороги Министерства Путей Сообщенія, а также шоссейныя и грунтовыя, находящіяся въ вѣдѣніи земствъ и замѣняющихъ ихъ органовъ, по протяженію своему составляютъ незначительную часть остальныхъ дорогъ т. н. проселочныхъ.

Содержаніе этихъ послѣднихъ дорогъ относится къ обязанностямъ владѣльцевъ, чрезъ земли коихъ онѣ пролегаютъ, и въ вѣдѣніи земствъ онѣ не состоятъ въ силу того, что земствамъ не переданы въ завѣдываніе частныя натуральныя повинности.

По указу Сената (1869 года) земства не могутъ допускать непосредственныхъ распоряженій по исправленію проселоч-

ныхъ дорогъ, такъ какъ обязанность ихъ исправленія осталась на владѣльцахъ, и несоотвѣтствіе затратъ на исправленіе дороги съ доходностью имѣнія не освобождаетъ владѣльца отъ обязанности ея содержанія.

Слѣдовательно, по источникамъ, на которые содержатся гужевые пути сообщенія, дороги раздѣляются на дороги Министерства Путей Сообщенія, содержимыя исключительно на денежный сборъ, дороги, находящіяся въ вѣдѣніи земствъ и замѣняющихъ ихъ органовъ, содержимыя на денежныя средства и на натуральную повинность, и дороги проселочныя, содержимыя исключительно владѣльцами земель, чрезъ кои онѣ пролегаютъ.

Наблюденіе за выполненіемъ натуральной повинности и самыя мѣры исполненія возлагаются, подъ общимъ завѣдываніемъ уѣздной управы, на общественныя власти и полицейскія учрежденія; если натуральныя повинности исполняются не такъ, какъ слѣдуетъ, и понудительныя полицейскія мѣры не достигаютъ цѣли, повинность исполняется на денежныя земскія средства, а съ виновныхъ взыскивается соотвѣтствующая сумма.

Частныя лица и общества, не желающія лично отбывать натуральную повинность, имѣютъ право исполнить повинность посредствомъ найма, но отвѣтственность тѣмъ не менѣе остается на лицѣ или обществѣ, несущемъ повинность.

Дороги, къ которымъ съ наибольшимъ успѣхомъ можетъ примѣняться натуральная повинность—это т. наз. проселочныя дороги, въ хорошемъ состояніи коихъ всѣ мѣстные жители заинтересованы и безъ улучшенія коихъ не достигаетъ своей цѣли и улучшеніе дорогъ, содержимыхъ на земскій сборъ.

Несправедливость возложенія обязанности содержанія проселочныхъ дорогъ на средства владѣльцевъ очевидна. Нерѣдко владѣлецъ небольшого имѣнія, въ нѣсколько десятковъ десятинъ, или небольшое селеніе въ нѣсколько десятковъ душъ, обязаны содержать на свои средства такія дорожныя сооруженія, или такое протяженіе дороги, которыя требуютъ несоразмѣрно большихъ затратъ.

Въ интересахъ улучшенія обыкновенныхъ дорогъ закономъ 1 Іюня 1895 г. предписано образованіе земствами т. наз. дорожныхъ капиталовъ, которые должны быть назначаемы на

улучшеніе существующихъ путей сообщенія и на сооруженіе и содержаніе шоссейныхъ и грунтовыхъ дорогъ, имѣющихъ значеніе для мѣстныхъ сельско-хозяйственныхъ, промышленныхъ и торговыхъ нуждъ. Эти капиталы должны находиться въ вѣдѣніи губернскихъ земствъ и составляться путемъ обязательнаго ежегоднаго отчисленія изъ общаго земскаго бюджета.

§ 77. Желѣзныя дороги.

Не подлежитъ уже сомнѣнію, что воззрѣніе на весь желѣзнодорожный строй измѣнилось въ послѣднее сорокалѣтіе. Когда дороги устраивались, то многіе видѣли въ нихъ извѣстную выгоду, другіе — удобство, а большинство смотрѣло на нихъ, какъ на учрежденіе, имѣющее мѣстное значеніе.

Эта точка зрѣнія почти оставлена. Желѣзныя дороги признаны уже экономическою необходимостью, неизбѣжнымъ условіемъ хозяйственнаго и даже духовнаго развитія цѣлаго общества. Такова основная мысль нашего времени, которая съ каждымъ днемъ выражается все отчетливѣе и становится общимъ убѣжденіемъ всѣхъ народовъ. На этомъ основаніи желѣзныя дороги находятся подъ контролемъ правительства; государство не можетъ представить желѣзнымъ дорогамъ совершенно свободное развитіе, а оказываетъ свое воздѣйствіе при постройкѣ, эксплоатаціи и управленіи желѣзныхъ дорогъ.

Такое отношеніе къ усовершенствованнымъ сообщеніямъ коренится въ свойствахъ самихъ желѣзныхъ дорогъ. Постройка желѣзныхъ дорогъ большею частью сопряжена со вторженіемъ въ чужія права, при экспропріаціи чужой собственности подъ полотно желѣзной дороги; желѣзныя дороги представляютъ фактическую монополію средствъ сообщенія данной мѣстности между двумя предѣльными пунктами; наконецъ, желѣзныя дороги своими тарифами могутъ оказывать рѣшающее воздѣйствіе на ту или другую отрасль народной промышленности.

Процесъ развитія желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи можно раздѣлить на 3 періода: 1) періодъ подготовительный—съ 1835 по 1856 г. включительно; 2) періодъ частнаго желѣзнодорожнаго строительства — съ 1857 по 1877 годъ;

3) періодъ перехода къ сосредоточенію желѣзнодорожнаго хозяйства въ рукахъ государства.

Первый періодъ характеризуется прежде всего борьбою между сторонниками и противниками сооруженія желѣзныхъ дорогъ въ Россіи; въ тридцатыхъ годахъ многіе общественные дѣятели, къ числу которыхъ принадлежалъ Министръ Финансовъ Канкринъ и Главноуправляющій вѣдомствомъ путей сообщенія графъ Толь, отрицали пользу и значеніе желѣзныхъ дорогъ для Россіи.

Въ началѣ сороковыхъ годовъ 19 в. убѣжденіе въ пользѣ желѣзныхъ дорогъ утвердилось прочно, благодаря въ особенности докладу инженеровъ Крафта и Мельникова, изучившихъ обстоятельно желѣзнодорожное дѣло въ Америкѣ; 1 Февраля 1842 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о сооруженіи желѣзной дороги между С.-Петербургомъ и Москвой.

Въ этотъ первый періодъ Николаевская и Варшавско-Вѣнская дороги начали строиться средствами казны, всѣ прочія дороги — частными компаніями. При этомъ намѣчались нѣкоторыя основныя черты устройства частныхъ желѣзнодорожныхъ компаній: правительственная гарантія дохода, установленіе сроковъ перехода въ казну и выкупа, обязательность пріобрѣтенія части рельсовъ и подвижного состава на русскихъ заводахъ и т. п.

Тогда-же положено было начало административной организаціи, вѣдавшей желѣзныя дороги; намѣчены были функціи и задачи вѣдомствъ путейскаго и финансоваго, а также роль Комитета Министровъ и спеціальныхъ желѣзнодорожныхъ комитетовъ. Къ концу этого періода получилось до 1000 верстъ желѣзнодорожнаго пути.

Второй періодъ (1857—1877 г.) — время усиленнаго и энергичнаго, сильно поощряемаго правительствомъ частнаго желѣзнодорожнаго строительства. Въ этомъ періодѣ строительство отличалось уже планомѣрностью: неоднократно вырабатывались и въ значительной мѣрѣ осуществлялись планы сѣти желѣзныхъ дорогъ. Министръ Финансовъ Рейтернъ былъ сторонникомъ частной иниціативы въ промышленной жизни вообще и въ желѣзно-дорожномъ дѣлѣ въ частности. Роль правительства представлялась лишь въ смыслѣ энергичнаго содѣйствія и покровительства, заботливо устранявшаго различныя препятствія. Благодаря такой политикѣ

къ 1878 году Россія ужа обладала болѣе, чѣмъ 20.000 верстъ желѣзнодорожныхъ путей. Но въ то-же время въ желѣзнодорожномъ дѣлѣ обнаружились важные пробѣлы и недостатки: 1) многія дороги были построены плохо и проявили слабую провозоспособность; 2) хозяйство многихъ компаній велось крайне неразсчетливо, и онѣ не исполняли своихъ обязанностей предъ правительствомъ, вслѣдствіе чего все болѣе должали казнѣ, пока наконецъ во многихъ случаяхъ задолженность не сдѣлалась безнадежною; 3) правительственный надзоръ за дѣйствіями компаній и воздѣйствіе государства на частныя желѣзнодорожныя компаніи оказались недостаточными.

Тогда начинается поворотъ въ желѣзнодорожной политикѣ: къ началу восьмидесятыхъ годовъ правительство пришло къ убѣжденію въ необходимости строить желѣзныя дороги на средства казны и подъ ея непосредственнымъ контролемъ, и приступило къ выкупу старыхъ линій въ казну.

Къ 1 Январю 1913 года протяженіе желѣзнодорожнаго полотна въ Европейской и Азіатской Россіи достигло 65.508 верстъ [1].

Желѣзнодорожная администрація.

Вся техническая и хозяйственная сторона желѣзнодорожнаго дѣла сосредоточивается въ Министерствѣ Путей Сообщенія, въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ и въ управленіи желѣзныхъ дорогъ.

Вопросы-же желѣзнодорожной политики разработываются въ рядѣ учрежденій, входящихъ въ составъ Министерства Финансовъ: въ совѣтѣ по тарифнымъ дѣламъ, въ тарифномъ комитетѣ и въ департаментѣ желѣзнодорожныхъ дѣлъ.

Среди вопросовъ спеціальныхъ, по своему значенію для народнаго хозяйства, выдвигается вопросъ о тарифахъ, т. е. обязательной платѣ, взимаемой желѣзными дорогами при перевозкѣ грузовъ и пассажировъ. Опытъ показалъ, что при отсутствіи контроля со стороны государства желѣзнодорожные тарифы могутъ извращать экономическую жизнь народа.

Пользуясь монополіей перевозки, желѣзныя дороги могутъ, напримѣръ, высокими тарифами совершенно парализовать производство данной мѣстности, раздѣливъ какъ-бы

---

[1]) Статистическій ежегодникъ Россіи 1913 г., отдѣлъ XI, стр. 5.

каменною стѣною производителей отъ рынковъ сбыта и наоборотъ—установить такіе тарифы, при которыхъ провозъ на далекія разстоянія окажется не только относительно, но и абсолютно болѣе дешевымъ, чѣмъ провозъ на близкое разстояніе, и тѣмъ нарушить естественное отношеніе отдѣльныхъ мѣстностей къ рынкамъ сбыта.

Наконецъ, тарифы могутъ оказывать покровительство заграничнымъ грузамъ по сравненію съ отечественными; короче, желѣзныя дороги при помощи тарифовъ могутъ вести собственную покровительственную политику, идущую въ разрѣзъ съ политикой государства.

Разнообразіе основаній (разстояніе, скорость, обстановка провоза, родъ товара), обусловливаютъ чрезвычайную сложность тарифныхъ ставокъ. Для регулированія тарификаціи въ 1889 г. издано было положеніе о желѣзнодорожныхъ тарифахъ и о вышеупомянутыхъ учрежденіяхъ по тарифнымъ дѣламъ.

Въ самое послѣднее время обращено особенное вниманіе на постройку подъѣздныхъ путей къ магистральнымъ линіямъ. Отсутствіе удобныхъ подъѣздныхъ путей, по которымъ безпрепятственно и во всякое время года могли-бы подвозиться грузы къ станціямъ желѣзныхъ дорогъ, парализуетъ въ значительной степени благотворное вліяніе желѣзно дорожной сѣти на экономическую жизнь мѣстнаго населенія.

§ 78. Почта.

Управленіе почтовою частью пережило разныя системы. Въ настоящее время восторжествовалъ принципъ, что всѣ учрежденія для сношеній должны находиться въ рукахъ государства. Это право государства на установленія, обезпечивающія сношенія, называется регаліею. Первоначально почтовая регалія являлась только источникомъ дохода для казны: въ XVIII столѣтіи начинается переломъ, замѣчается борьба принципа фискальнаго съ принципомъ общей пользы, публичности интереса; управленіе почтою становится отраслью государственной администраціи, преслѣдующей общія благоустройственныя задачи.

Выработываются условія успѣшности дѣйствія почтовыхъ учрежденій, сводящіяся къ скорости передачи извѣстій, правильности дѣйствія, дешевизнѣ, увѣренности въ доставкѣ, къ удобству общаго пользованія.

Слѣды организованной почты находятъ въ глубокой древности—въ Китаѣ, Египтѣ, Индіи, Ассиріи, Перу, Мексикѣ, Японіи.

Про персовъ Геродотъ повѣствуетъ, что Киръ организовалъ правильное сношеніе провинцій между собою чрезъ курьеровъ, для чего устроены были почтовыя станціи на разстояніи дневного перехода отъ Сузы до Эгейскаго моря.

Въ Греціи малый объемъ республики, легкость морскихъ сообщеній содѣйствовали быстротѣ передачи извѣстій, при помощи правительственныхъ галеръ и публичныхъ скороходовъ.

Устроена была и сигнализація огнями съ сторожевыхъ прибрежныхъ постовъ—приближеніе съ моря друзей означалось поднятіемъ факеловъ, появленіе вражескихъ судовъ—маханіемъ факелами.

У Римлянъ находимъ уже болѣе опредѣленныя свѣдѣнія о почтѣ. Сенатъ римскій и полководцы находились въ постоянныхъ сношеніяхъ. Императоръ Августъ устроилъ т. наз. cursus publicus, по которому на каждыя 9 верстъ дороги учреждалась особая станція, — mutatio — для перемѣны лошадей; чрезъ нѣсколько такихъ станцій полагалась mansio, большая станція для ночлега. На каждой станціи находилось до 40 лошадей и соотвѣтственное количество повозокъ. Различалось скорое сообщеніе (cursus velox) и обыкновенное (cursus tardigradus) [1].

Но государственною почтой частныя лица могли пользоваться только съ разрѣшенія префекта. При Августѣ и его преемникахъ выдавались особыя подорожныя, т. наз. diplomata tractatoria.

При Карлѣ В. все было устроено по римскому образцу и возстановлены правильныя сношенія съ Галліей, Испаніей, Германіей.

Феодальный режимъ содѣйствовалъ развитію почтъ корпоративныхъ, цеховыхъ, епископскихъ, почтъ городскихъ, ганзейскаго союза и т. п.

Заслуживаетъ упоминанія почта Парижскаго университета, устроенная уже въ XII столѣтіи.

Наряду съ концессіями, выдаваемыми обществамъ и от-

---

[1]) Проф. Антоновичъ. Курсъ государственнаго благоустройства. Часть II. Кіевъ. 1890 г., стр. 271.

дѣльнымъ предпринимателямъ, Людовикъ XI ради государственныхъ нуждъ устроилъ правительственную почту, которою впослѣдствіи разрѣшено было пользоваться и частнымъ лицамъ, но по страшно высокому тарифу.

При Людовикѣ XIV была введена система сдачи почты въ аренду, каковой порядокъ просуществовалъ до 1790 года, когда почта снова стала правительственнымъ учрежденіемъ.

Въ Германіи первая правильная почта организована была въ 1516 году между Вѣною и Брюсселемъ, эксплоатація коей сдана была Франциску Таксису; затѣмъ понемногу путемъ отдѣльныхъ соглашеній почтовое дѣло во многихъ германскихъ государствахъ сосредоточилось въ родѣ князей Таксисъ.

Сознаніе государственно-народнаго значенія почтовыхъ сношеній побудило правительство приступить къ огосударствленію почтоваго дѣла, чему первый примѣръ подала Пруссія, выкупивъ свою почту и устроивъ ее въ качествѣ королевскаго учрежденія.

Въ 1871 г. возникло обще-имперское почтовое управленіе, быстро сдѣлавшееся образцовымъ.

Въ Россіи почтовая гоньба, какъ особая повинность и государственная служба, существовала издавна.

Изъ актовъ XIV в. можно видѣть, что въ отдѣльныхъ княжествахъ устраивались ямы, вдоль общественныхъ путей сообщенія, для снабженія проѣзжихъ гонцовъ лошадьми; содержаніе ямовъ ложилось непосредственно на прилегающія къ дорогамъ общины.

Со второй половины XVI столѣтія общины стали отправлять ямскую повинность не непосредственно, а путемъ посылки ямщиковъ и припасовъ дорожныхъ; для раскладки гонебной повинности посылались „ямскіе стройщики", которые должны были расписывать селы по ямамъ, взимая съ каждой сохи по два ямщика.

Если извѣстная община не представляла своихъ выборныхъ, то наряжалась экзекуція; въ общину посылались „многіе приставы, на многихъ подводахъ, со стрѣльцами, чтобы править охотниковъ нещадно".

Иностранные писатели подтверждають, что въ Московскомъ государствѣ сообщенія между Москвою и пограничными городами производились посредствомъ „ямовъ". Это были мѣстечки съ однимъ или нѣсколькими дворами, распо-

ложенными вдоль большихъ дорогъ отъ важнѣйшихъ пограничныхъ пунктовъ къ столицѣ. По словамъ Горсея, при Іоаннѣ Грозномъ въ пустынныхъ и дикихъ краяхъ государства построено было до 300 ямовъ. Каждому ямщику давался извѣстный участокъ земли съ обязательствомъ держать извѣстное число ямскихъ лошадей. Олеарій сообщаетъ, что ямщикамъ выдавалось еще денежное жалованье, рублей 30 въ годъ. Ямскія лошади предназначались собственно для государевыхъ гонцовъ и вообще людей, ѣхавшихъ по казенной надобности. Но изъ донесеній англичанъ, торговавшихъ съ Россіею, видно, что этими лошадьми могли пользоваться и купцы, какъ русскіе такъ и иностранцы, имѣя при себѣ особый видъ изъ приказа и платя извѣстные прогоны.

Переходъ ямской повинности изъ натуральной въ денежную совершался постепенно, съ начала XVII в.

Правильныя сношенія, подъ названіемъ почты, установлены Московскимъ трактатомъ о союзѣ съ Польшею 1668 г., коимъ положено вмѣсто прежнихъ гонцовъ организовать почту „для вѣдомости чрезъ грамоты, въ скорыхъ приключившихся дѣлахъ государства, а наипаче для пріумноженія торговыхъ обоимъ тѣмъ государствамъ прибытковъ“. Эта почта должна была еженедѣльно ходить между Москвою и резиденціею польскаго короля. По почтовому тракту разставлены были лошади, которыхъ можно было-бы брать за небольшую плату, причемъ ѣзда производилась быстро и безостановочно. При пересылкѣ писемъ и документовъ почтою торговые люди платили за нихъ по обычаю, заведенному въ другихъ государствахъ.

Устройство и завѣдываніе почтами поручено было иноземцу Леонтію Марселису.

Несмотря на многія препятствія, была устроена также заграничная почта на Вильну и Ригу, которая находилась сначала въ вѣдѣніи посольскаго приказа, а затѣмъ государственной коллегіи до 1782 года.

Но эти почтовые тракты касались внѣшнихъ сношеній; первая-же внутренняя почта, соединившая центръ съ другими городами Россіи, въ началѣ только верховая, впослѣдствіе и телѣжная, была организована указомъ 11 Іюня 1718 года [1]).

---

[1]) Проф. Лешковъ. Русскій народъ и государство. Москва 1858 г. стр. 329.

Учреждены были „ординарныя почты“ до всѣхъ знатныхъ городовъ, ради государственныхъ надобностей; возникло особое управленіе почтъ-директора, которому въ 1721 году дана специальная инструкція.

При Екатеринѣ II почтовымъ дѣломъ вѣдалъ почтовый департаментъ, подчиненный Сенату. Съ учрежденіемъ министерствъ почтовый департаментъ вошелъ въ составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ 1830 году издано было «положеніе объ устройствѣ почтовой части», въ 1842 г. по примѣру Англіи (реформа Роланда Гилля) введенъ единообразный 10-копѣечный тарифъ за каждый лотъ, независимо отъ разстоянія.

Въ 1865 году организовано было Министерство почтъ и телеграфовъ, съ упраздненіемъ коего въ 1868 году почта и телеграфъ вновь вошли въ составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ 1884 году образовано было Главное управленіе почтъ и телеграфовъ.

Ради оживленія и облегченія международныхъ сношеній, въ 1874 году Россія подписала Бернскую международную конвенцію, примкнувъ, такимъ образомъ, ко всеобщему почтовому союзу.

§ 79. Телеграфъ и телефонъ.

Телеграфъ и телефонъ служатъ для быстрой передачи извѣстій на дальнемъ разстояніи.

Сознаніе громаднаго общественнаго и политическаго значеніе телеграфа побудило правительства многихъ странъ взять на себя эксплоатацію телеграфныхъ линій и издать правила для пользованія телеграфомъ частными лицами. Телеграфныя сношенія появляются въ Россіи съ 1824 года въ видѣ оптическаго телеграфа, съ сороковыхъ годовъ прошлаго столѣтія вводится телеграфъ электрическій, благодаря трудамъ барона Шиллинга и академика Якоби, построившихъ первые электромагнитные аппараты. Съ 1855 года телеграфное дѣло объявляется государственной регаліей, въ интересахъ общественныхъ и политическихъ [1]).

Управленіе телеграфомъ въ Россіи соединено съ почто-

[1]) Почтово-телеграфный журналъ 1914 г. Майскій выпускъ. стр. 324.

вымъ вѣдомствомъ, сосредоточиваясь въ Главномъ управленіи почтъ и телеграфовъ.

Телефонъ былъ открытъ лишь въ 1876 г. американцемъ Беллемъ, постепенно распространяясь въ Америкѣ и Европѣ [1]).

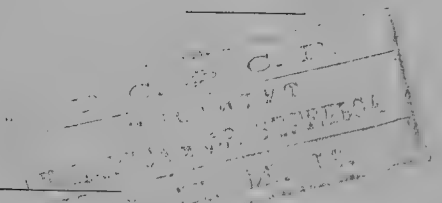
Развитіе телефоннаго дѣла въ Россіи началось съ устройства телефоновъ исключительно для частныхъ надобностей, индифферентныхъ телеграфу, затѣмъ стали возникать телефоны, конкуррентные телеграфу, связывая отдаленныя другъ отъ друга мѣстности.

Первоначально эксплоатація телефоновъ въ нѣкоторыхъ городахъ Россіи сдана была компаніи Белля въ 1881 году въ аренду срокомъ на 20 лѣтъ. Затѣмъ въ 1885 году правительство приступило къ устройству телефоновъ въ нѣкоторыхъ городахъ средствами казны, не прекращая развитія телефонной сѣти путемъ частной предпріимчивости. По мѣрѣ техническихъ усовершенствованій телефона, явилась возможность соединить телефонною сѣтью отдаленные другъ отъ друга пункты; такимъ образомъ, рядомъ въ частными пригородными и городскими телефонными линіями выдвинулся вопросъ и о междугородныхъ телефонныхъ сообщеніяхъ, могущихъ конкуррировать съ телеграфомъ.

Въ настоящее время управленіе казенными телефонными сообщеніями соединено съ почтово-телеграфнымъ вѣдомствомъ.

Устройство телефонныхъ сообщеній частными лицами и обществами разрѣшается по проектамъ, утверждаемымъ Главнымъ управленіемъ почтъ и телеграфовъ.

Сношенія по телефону составляютъ тайну переговаривающихся сторонъ, почему должны быть приняты всѣ мѣры къ огражденію разглашенія телефонныхъ переговоровъ.



[1]) В. М. Грибовскій. Телефонное дѣло въ Россіи, статья въ „Народномъ хозяйствѣ“, Ноябрь. 1901 г.

Оглавленіе.

Глава VII.

Мѣры наблюденія за печатью.

Глава VIII.

Санитарная и медицинская полиція.

Глава IX.

Строительная полиція.

Глава X.

Мѣры обезпеченія народнаго продовольствія.

Глава XI.

Мѣры для призрѣнія бѣдныхъ.

Глава XII.

Народное просвѣщеніе.

Глава XIII.

Мѣры содѣйствія развитію сельскаго хозяйства.

Глава XIV.

Мѣры содѣйствія развитію горнаго промысла.

Глава XV.

Мѣры содѣйствія развитію обрабатывающей промышленности.

Глава XVI.

Мѣры содѣйствія развитію средствъ сообщенія.

Глава XIV.

Мѣры содѣйствія развитію горн...

Глава XV.

Мѣры содѣйствія развитію обрабатывающ...

Глава XVI.

Мѣры содѣйствія развитію средствъ сообщенія.

3 руб.

Того-же автора:

Сберегательныя кассы (соціально-экономическое значеніе сберегательныхъ кассъ, иностранное законодательство, историческій очеркъ и современная постановка сберегательнаго строя въ Россіи). Петербургъ. 1896 г. Ц. 1 р. 50 к.

Народное образованіе въ Швейцаріи. Юрьевъ. 1897 г. Ц. 25 к.

Рабочіе дома и дома трудолюбія. Юрьевъ. 1898 г. Ц. 30 к.

Школьныя сберегательныя кассы. Юрьевъ. 1902 г. Ц. 30 к.

Домашняя прислуга во Франціи и Германіи. Юрьевъ. 1907 г. Ц. 40.

Съ заказами обращаться по слѣдующему адресу:
Петроградъ, Саперный пер. 10, профессору Н. Н. Бѣлявскому.
